



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi sur l'archivage (LArch)**

(Du 30 août 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*La loi sur les archives de l'Etat du 9 octobre 1989, extrêmement succincte, n'est plus adaptée au contexte législatif, archivistique et technologique actuel.*

*Depuis près de dix ans, les principes du droit des citoyens à l'information et à l'accès aux documents officiels se sont imposés à travers les textes fondamentaux que constituent la nouvelle Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 (article 18) et la loi sur la transparence des activités étatiques du 28 juin 2006 (LTAE), tandis que la loi sur la protection de données du 30 septembre 2008 (LCPD) garantit désormais aux citoyens une meilleure protection de leur personnalité et de leur sphère privée.*

*Parallèlement, de nouvelles problématiques et conceptions archivistiques sont apparues qui mettent l'accent notamment sur les processus d'archivage et de gestion documentaire ("records management"). L'archivistique s'est ainsi dotée depuis le début des années 1990, au niveau international, d'outils normatifs et codifiés introduisant de nouvelles façons de concevoir la collecte, le traitement, la conservation et la diffusion des informations.*

*La question de la conservation à long terme des documents électroniques représente aujourd'hui un enjeu majeur tant pour la rationalité des activités étatiques que pour la sauvegarde de la mémoire historique. Une part grandissante des documents de l'administration est produite par des moyens électroniques (cyberadministration) et la recherche historique utilise également de tels moyens pour exploiter les sources d'archives de manière plus précise, plus efficace et plus variée. La sauvegarde de documents électroniques d'intérêt historique passe nécessairement par la mise en place d'une stratégie globale d'archivage et par une action concertée entre les différents protagonistes.*

*Toutes ces évolutions rendent nécessaire l'adoption d'une nouvelle loi sur l'archivage (LArch), afin de permettre au canton de Neuchâtel de prendre en compte les nouvelles exigences de la "société de l'information" et de se doter d'un outil de bonne gouvernance indispensable à la garantie de l'Etat de droit démocratique.*

*La présente loi fournit une base légale claire et concise pour la gestion des archives, ceci dans un contexte d'évolution technologique périlleuse pour la pérennité des documents et d'exigences citoyennes croissantes, à la fois pour une ouverture plus large des*

*archives et pour une meilleure protection de la sphère personnelle. Tout en réaffirmant le devoir général d'archivage, elle garantit la traçabilité des activités étatiques, la sauvegarde du droit ainsi que la constitution de la mémoire collective, sa conservation et sa consultation.*

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1. Généralités**

Se souvenir est un besoin pratique de la vie quotidienne de toute personne ou institution. La mémoire permet non seulement d'étudier le passé, mais aussi de comprendre le présent et de façonner l'avenir en connaissance de cause. Elle garantit la continuité et la rationalité des actions des individus et des organismes. Conserver ses archives est donc un acte indispensable au fonctionnement de toute société organisée.

Les archives publiques constituent la mémoire de la collectivité, elles documentent l'action de l'Etat et permettent aux administrés de la vérifier. En fournissant aux autorités comme aux citoyens les éléments de connaissance et de compréhension de leur passé, les archives publiques garantissent une condition essentielle d'une action politique réfléchie. En justifiant la naissance et le développement de nos libertés et de nos droits, elles exaucent un souhait essentiel de tout Etat de droit démocratique.

Les conditions d'accès aux archives illustrent la culture politique d'un Etat. La garantie d'un accès aussi libre que possible à l'information est un indicateur de son caractère démocratique. Cette facilité d'accès passe nécessairement par la mise en place d'une politique d'archivage raisonnée: pour consulter un document, il faut que celui-ci ait été conservé, puisse être retrouvé, soit encore lisible.

L'archivage ne consiste donc pas en une collecte passive et indistincte de documents mais en un processus actif mettant en œuvre une organisation, des méthodes, des actions et des outils dans le but d'enregistrer toutes les informations utiles et d'assurer leur conservation intégrale à court terme, puis de trier entre celles qui doivent être maintenues à long terme et celles qui peuvent disparaître, tout cela en garantissant en tout temps de pouvoir les retrouver, les restituer intégralement et les exploiter. Un archivage efficace implique donc une prise en charge des documents tout au long de leur cycle de vie, de leur création à leur élimination ordonnée ou à leur conservation permanente sous forme d'archives définitives.

### **1.2. Contexte**

#### **1.2.1. Contexte législatif**

En Suisse, le droit archivistique est réglé de manière fédéraliste: chaque canton a sa propre loi et/ou règlement (ordonnance) archivistique. La Confédération a adopté une loi sur l'archivage (LAr) en 1998. Bien que cette loi ne concerne que le niveau fédéral, elle a largement inspiré les cantons qui ont légiféré dans le domaine des archives après 1998.

Jusque dans les années 1980, la réglementation archivistique se résumait la plupart du temps à quelques dispositions réglementaires inscrites dans les textes réglant les autorités en charge de l'archivage, à l'exception du canton Genève qui dès 1925 s'était doté d'une loi sur les archives publiques. En 1984 le canton du Jura se dota également d'une loi sur les archives, bientôt suivi par le canton de Neuchâtel (loi sur les archives de l'Etat du 9 octobre 1989).

Un nouveau développement législatif s'est amorcé dans les années 90 avec l'émergence de lois sur la protection des données puis de lois sur la transparence (ou sur l'information). Ces nouvelles exigences ont suscité l'apparition de lois archivistiques d'un type nouveau, dans la plupart des cas des lois sur l'archivage plutôt que des lois sur les archives, davantage centrées sur les processus d'archivage que sur les archives ou les institutions chargées de leur conservation définitive.

Outre la Confédération, ce mouvement concerne à ce jour les cantons de Zurich (1995), Bâle-Ville (1996), Genève (2000, refonte de la loi de 1925), Glaris (2003), Lucerne (2003), Zoug (2004), Bâle-Campagne (2006) et Soleure (2006) et Berne (2009). Le canton d'Argovie (c'est une première en Suisse) s'est doté en 2007 d'une loi unique sur l'information du public, la protection des données et les archives. L'Etat du Valais a choisi la même option et a abouti en 2008 à une loi commune sur ces trois objets. Il est à noter qu'à Genève, les trois domaines ont été traités à des moments différents (en premier lieu la loi sur les archives, beaucoup plus tard la loi sur l'accès aux documents administratifs, enfin la loi sur la protection des données) mais qu'ils ont été coordonnés récemment par un ensemble de révisions législatives.

Le canton de Neuchâtel s'est doté en 2006 d'une loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), suivie en 2008 par l'adoption d'une loi sur la protection des données (LCPD). Ces deux lois, aux exigences opposées, ont elles-mêmes besoin, pour être pleinement viables, d'une loi sur l'archivage qui règle les conditions matérielles de leur application, en particulier l'aspect temporel de cette pesée d'intérêts contradictoires (accessibilité des documents, délais de protection, etc.). Le présent projet de loi, qui tient compte de tous les aspects de la LTAE et de la LCPD, s'inscrit donc dans un mouvement général à régler, par une meilleure coordination des lois topiques, les aspirations parfois contradictoires mais également légitimes à une libéralisation croissante de l'accès aux archives d'une part, à une meilleure protection des données personnelles d'autre part.

### **1.2.2. Contexte archivistique**

L'archivistique contemporaine tend à s'internationaliser. L'accessibilité toujours plus grande des moyens modernes de communication, l'omniprésence des technologies de l'information, la poursuite d'une normalisation des activités des disciplines voisines (bibliothéconomie, gestion documentaire, etc.): voilà autant de facteurs qui expliquent l'importance pour l'archivistique de fonder ses interventions sur des principes éprouvés et de structurer ses actions autour de fonctions définies avec précision. L'archivistique s'est ainsi dotée depuis le début des années 1990, au niveau international, d'outils normatifs et codifiés. Aujourd'hui, la question des archives tourne autour de quatre grands sujets: le contrôle de la production et de la collecte des archives qui doivent être élargis dans l'intérêt public, le tri et la sélection des documents à conserver indéfiniment, la communication des archives au public et enfin la conservation et le traitement des documents.

Depuis plusieurs décennies, la réflexion et l'action des archivistes se sont orientées vers une gestion des documents d'archives tout au long de leur cycle de vie, c'est-à-dire de leur création comme outil administratif à leur élimination ou à leur archivage à des fins juridiques ou patrimoniales. Ce principe est à la base de ce que les Anglo-Saxons nomment le *records management*. Il veut que les documents produits dans le cadre d'une activité fassent l'objet d'un suivi et d'un contrôle constants associant producteurs et archivistes. Il permet de mieux maîtriser les volumes de documents produits, en évitant l'accumulation de documents sans valeur permanente et en supprimant l'éventualité "d'éliminations sauvages". L'augmentation exponentielle de la production de documents constatée depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les problèmes posés par la gestion de ces masses d'informations et, trop souvent, le manque de place dans les bâtiments administratifs

ainsi que dans ceux des archives rendent indispensable la fixation de critères de tri objectifs et uniformes. La notion d'*évaluation* s'est ainsi généralisée dans le monde des archives et revêt aujourd'hui un rôle crucial dans le cycle de vie du document. Elle permet de définir l'utilité administrative et juridique des documents ainsi que leur valeur patrimoniale (c'est-à-dire leur intérêt historique, économique, social et culturel) et de déterminer sur cette base leur sort final. Dans les processus structurés d'une administration moderne, les documents doivent faire l'objet d'une évaluation prospective: c'est pourquoi les archivistes sont appelés à intervenir loin en amont de leur institution, pour déterminer si possible dès la création des documents quel sera leur sort final, afin que l'organisation des procédures et du classement puisse en tenir compte et faciliter la sélection, voire la rendre pratiquement automatique. De telles réglementations prospectives sont particulièrement importantes dans le cas des documents électroniques.

La situation actuelle des archives publiques neuchâtelaises n'est guère satisfaisante. Avec l'augmentation quasi exponentielle de la production de documents constatée ces dernières années, la masse d'archives conservées dans les bureaux des administrations cantonale et communales a explosé, avec pour corollaires un manque récurrent d'espaces de stockage, le recours toujours plus fréquent à des locaux peu adaptés à l'archivage et la multiplication de fonds en attente de traitement, voire en déshérence. Dans ces conditions, l'adoption d'une loi sur l'archivage (LArch) posant les bases d'une pratique archivistique renouvelée, est plus que nécessaire. En sanctionnant les principes du *records management* (suivi et traçabilité des documents, obligation de les proposer, évaluation précoce de leur sort final, éliminations et versements réguliers...) et en généralisant leur application à l'ensemble des acteurs publics, la LArch permettra de décongestionner les bureaux des administrations en résorbant leurs passifs d'archives "dormantes" et de repérer plus facilement les informations utiles afin d'en faciliter l'accès ou la diffusion.

### **1.2.3. Contexte technologique**

Depuis plus de deux décennies l'administration cantonale neuchâtelaise s'est transformée en profondeur grâce à l'outil informatique, passant progressivement d'une gestion purement manuelle utilisant uniquement des supports papier à un système de gestion de plus en plus automatisé s'appuyant sur des applications "métiers" et sur des bases de données transversales. La croissance rapide des échanges de courriels, désormais moyen de communication le plus important dans l'administration, est par ailleurs caractéristique de ces dix dernières années, de même que la tendance à la numérisation massive de données pour en faciliter la circulation et la communication au public, et plus généralement le développement de la "cyberadministration" (guichet unique,...).

Contrairement à ce que l'on aurait pu croire, l'avènement de l'informatique n'a pas simplifié l'archivage. Il a non seulement développé la production de papier, mais a aussi ajouté une difficulté supplémentaire propre à cette technologie, celle de l'obsolescence rapide des systèmes, rendant ainsi extrêmement complexe la problématique de la conservation sur le long terme des documents électroniques. Dans ce contexte de changement incessant et d'obsolescence accélérée des technologies, comment s'assurer de pouvoir à l'avenir retrouver, lire et exploiter des documents électroniques enregistrés vingt ans auparavant?

L'archivage des documents électroniques représente un défi majeur en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Si l'on veut éviter une perte de contrôle sur une partie de plus en plus grande de la mémoire collective et institutionnelle, il est vital que les archivistes puissent intervenir très tôt dans le cycle de vie des documents afin de sélectionner et de baliser les données destinées à un archivage définitif. La pérennisation des documents électroniques ne peut

être garantie qu'au moyen d'une stratégie globale, impliquant une collaboration accrue entre services administratifs, professionnels des archives et informaticiens.

Etant donné l'importance de l'enjeu, il paraît indispensable de développer, tant au niveau cantonal qu'au niveau suisse, des politiques publiques concertées afin d'harmoniser les pratiques et de mutualiser les savoirs, les savoir-faire et les ressources. C'est pour cette raison que la Conférence suisse des Directeurs d'archives a décidé de mettre en place un Centre de coordination pour l'archivage à long terme de documents électroniques (CECO), auquel le canton de Neuchâtel a adhéré au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Soutenu et financé par la Confédération, les cantons participants et la Principauté du Liechtenstein, ce Centre de coordination a pour but de conseiller et de soutenir les services d'archives de ses membres dans leurs efforts de conservation à long terme des documents électroniques.

### **1.3. Présentation générale de la loi**

#### **1.3.1. Les objectifs de la loi**

La LArch est une loi moderne et le Conseil d'Etat a pu, pour son élaboration, bénéficier des expériences d'autres cantons et de la Confédération. La loi gravite autour des droits fondamentaux garantis par la LTAE et la LCPD, et vise à rendre applicables les exigences qui en découlent pour les autorités cantonales et communales. Il s'agit d'une loi sur l'archivage, et non d'une loi sur les archives de l'Etat, donc davantage centrée sur les processus que sur les objets.

La nouvelle loi poursuit trois objectifs principaux:

- a) organiser l'archivage des documents
  - b) prévoir l'archivage à long terme des documents électroniques
  - c) adapter l'accès aux archives aux principes de la société de l'information
- a) **organiser l'archivage des documents**, au niveau cantonal et communal, afin de mettre à disposition des autorités publiques un instrument de "bonne gouvernance", de garantir la sécurité du droit et d'assurer la sauvegarde et l'étude du patrimoine historique neuchâtelois. L'organisation de l'archivage s'applique à l'ensemble des autorités publiques et non pas seulement à l'institution destinée à archiver les documents en fin de processus. La loi consacre les principes de base en matière d'organisation de l'archivage et définit les attributions des différentes entités concernées.

Les autorités cantonales et communales ont la responsabilité de gérer et de conserver d'une manière ordonnée leurs documents jusqu'à l'expiration de leur utilité administrative et légale, notamment par le biais d'un plan de classement. L'office des archives de l'Etat détermine, en concertation avec elles, la valeur archivistique des documents, ceci dès le début de leur cycle de vie: les autorités se prononcent sur l'utilité administrative et légale des documents et l'office sur leur valeur patrimoniale. Des calendriers de conservation seront ainsi introduits systématiquement, ce qui, avec les plans de classement, permettra aux autorités d'identifier et de classer leurs documents, d'assurer leur accessibilité et de les proposer dès que possible soit pour élimination soit pour un archivage définitif.

En tant qu'organe compétent, l'office des archives supervise la gestion et la conservation des documents par les autorités. Il conseille, effectue des visites d'inspection, émet des directives et conçoit des guides à l'usage des autorités.

Les autorités cantonales ont l'obligation de proposer à l'office des archives de l'Etat les documents dont elles n'ont plus l'utilité administrative et légale afin que celui-ci valide leur sort final (élimination ou archivage définitif) en fonction de leur valeur patrimoniale.

Les autorités communales en font de même auprès du Conseil communal à qui revient la responsabilité de déterminer le sort final des documents, en conformité avec les recommandations de l'office des archives de l'Etat (guide pratique, directives,...). Etant donné l'irréversibilité des conséquences d'une décision d'élimination, aucun dossier ou lot de documents ne pourra être éliminé sans l'autorisation de l'autorité compétente, afin d'éviter toute "élimination sauvage" dommageable aux droits des citoyens ou à la constitution de la mémoire historique.

b) **Prévoir l'archivage à long terme des documents électroniques:** les documents électroniques sont soumis à la LArch au même titre que n'importe quel autre document sur quelque support que ce soit (art. 3). Ils doivent donc être gérés, conservés, évalués, éliminés ou archivés définitivement selon des principes identiques à ceux qui président à l'archivage de documents plus traditionnels.

Le risque d'obsolescence inhérent à la technologie informatique exige néanmoins une prise en compte précoce des impératifs d'archivage. Les documents électroniques et leurs systèmes de gestion nécessitent un entretien constant tout au long de leur existence (gestion permanente des données, migrations périodiques, etc.). La loi impose aux autorités cantonales et communales de tenir compte des exigences de l'archivage dès la conception ou le choix de leurs systèmes de gestion électronique des données, ceci afin d'éviter que des informations indispensables au bon accomplissement de tâches publiques ou susceptibles d'être archivées définitivement ne soient perdues (art. 6, al. 3). Il faut donc être en mesure d'évaluer et de sélectionner rigoureusement les documents électroniques avant de pouvoir assurer leur archivage, y compris définitif. Une intervention des archivistes très en amont du cycle de vie des documents prend ici tout son sens.

L'archivage définitif de données électroniques étant, du moins en l'état actuel de la technique, relativement cher par rapport à l'archivage classique des documents papier, une collaboration étroite de l'office des archives avec le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) et le centre électronique de gestion de la ville de Neuchâtel (CEG) s'avère indispensable. La recherche de synergies et la mutualisation des ressources avec d'autres cantons devront également être encouragées dans ce domaine, en particulier dans le cadre du CECO.

c) **adapter l'accès aux archives** aux principes de la société de l'information consacrés par la LTAE et la LCPD.

La LArch institue le principe de l'accès libre et gratuit aux archives après expiration d'un délai de protection de 30 ans. Le délai de protection est une période pendant laquelle il est nécessaire de demander une autorisation pour pouvoir consulter des documents d'archives. Il s'agit de facto d'une modalité d'application pratique de la LTAE et de la LCPD: pendant le délai, on vérifie s'il y a un intérêt prépondérant public ou privé qui pourrait s'opposer à la communication du document; lorsque le délai est échu, cela signifie que de tels intérêts ne peuvent plus exister et on communique sans autre le document. Actuellement la loi sur les archives de l'Etat prévoit un délai de 35 ans auquel s'ajoute un délai de préarchivage d'au moins 10 ans. L'abaissement du délai de protection ordinaire de 45 ans à 30 ans permet d'harmoniser la législation neuchâteloise avec celle la Confédération et de la majorité des cantons et suit les recommandations du Conseil international des archives en la matière.

Afin de satisfaire fondamentalement aux exigences de la LCPD, la LArch prévoit cependant la possibilité de prolonger le délai de protection à 85 ans pour les archives classées selon des noms de personnes et qui contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité. Contrairement au délai de protection ordinaire, aucun consensus ne se dégage actuellement en Suisse au sujet du délai de protection des données personnelles (cf. p. 31-33). Ces délais spéciaux varient entre 50 ans et 110 ans pour les législations les plus restrictives. Le délai de 85 ans a été retenu ici en fonction de critères de cohérence interne à la législation neuchâteloise. En effet, tant les archives notariales (art. 91, al. 2, de loi sur le notariat, LN, du 26 août 1996) que certaines archives judiciaires (art. 6 et 10, de l'arrêté d'exécution de la loi sur les archives de l'Etat, du 2 mai 1990), sont actuellement déjà protégées par un délai de 85 ans lorsqu'elles touchent à la sphère intime des personnes.

En conformité avec la LTAE, la LArch prévoit qu'aucun délai de protection ne s'applique aux documents lorsque ceux-ci étaient déjà accessibles au public avant leur archivage définitif.

La loi règle également la question des demandes de consultation d'archives pendant les délais de protection, que celles-ci émanent des autorités, des personnes concernées ou de tiers. Elle fixe les droits et les responsabilités de chacun et pose les bases d'une procédure claire afin que la consultation d'archives pendant le délai de protection soit conforme aux prescriptions de la LTAE et de la LCPD et ne soit pas soumise à des décisions arbitraires.

Comme la grande majorité des lois sur l'archivage, la LArch affirme les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des archives, dans la mesure où celles-ci sont des biens publics nécessaires au contrôle de l'activité étatique et à la constitution de la mémoire collective. Enfin elle règle les conditions de leur utilisation, notamment à des fins commerciales.

### **1.3.2. Champ d'application**

Par rapport à la législation actuellement en vigueur (loi sur les archives de l'Etat de 1989 et son arrêté d'exécution), le champ d'application de la nouvelle loi a été étendu et décrit plus précisément. Il concerne désormais non seulement les autorités et administrations cantonales, mais aussi les autorités et administrations communales, les établissements et corporations de droit public cantonaux (établissement cantonal d'assurance et de prévention, Banque cantonale neuchâteloise, Université, Hôpital neuchâtelois, etc.), les personnes privées accomplissant des tâches de droit public sur délégation (Caritas, le Centre social protestant, l'Hôpital de la Providence, les centres éducatifs des Perce-Neige, etc.) ainsi que les groupements d'autorités (syndicats intercommunaux, Association des communes neuchâteloises, etc.).

Le champ d'application de la LArch se rapproche de ceux des deux lois connexes (LTAE et LCPD). Il est cependant plus large que celui de la LTAE qui, par souci de pragmatisme et d'économie, ne s'étend pas au domaine paraétatique (établissements et corporations de droit public, personnes privées accomplissant des tâches de droit public sur délégation). Ces réserves n'ont pas lieu d'être dans une loi sur l'archivage: les documents qui sont liés aux institutions paraétatiques doivent être conservés à fins de preuves puis, à terme et pour certains d'entre eux, à fins de témoignage historique. A l'inverse de la LCPD, le champ d'application de la LArch ne s'étend pas aux personnes morales et autres organismes de droit privé dans lesquels une autorité détient une participation majoritaire, dans la mesure où celles-ci n'agissent pas dans l'accomplissement de tâches de droit public.

La LArch ne s'applique donc en principe pas aux documents des personnes physiques ou morales privées, qui demeurent libres de les gérer à leur guise, dans le respect des éventuelles autres lois applicables (par exemple le code des obligations pour la comptabilité commerciale). Elle prévoit cependant que des archives privées ayant une valeur patrimoniale peuvent être données ou déposées aux archives de l'Etat ou aux archives communales. Il est prévu que ces dons ou dépôts fassent l'objet de contrats réglant les conditions de leur prise en charge.

### **1.3.3. L'office des archives de l'Etat: missions et ressources**

Avec le Conseil d'Etat, les archives de l'Etat sont la plus ancienne institution neuchâteloise. A ce titre elles sont le témoin de la continuité administrative du Pays de Neuchâtel, elles assurent la sécurité juridique de l'Etat et constituent la mémoire historique de la communauté neuchâteloise. Créé en 1898, le service des archives de l'Etat, devenu entre-temps l'office des archives de l'Etat, est le dépositaire de ce patrimoine qui continue d'être régulièrement alimenté par les versements de documents provenant des autorités cantonales et de leurs administrations.

Depuis 1989 la loi sur les archives de l'Etat offre un cadre légal aux missions de l'office. Son arrêté d'exécution de 1990 fixe des missions à la fois d'ordre organisationnel (collecte, classement et conservation des archives, surveillance des services versants, etc.) et d'ordre patrimonial (mise en valeur des archives par la publication de documents historiques, gestion d'une bibliothèque historique, etc.).

Dans le cadre légal actuel, l'office des archives de l'Etat intervient régulièrement comme autorité de conseil et de supervision auprès des services de l'administration et des communes, édicte des directives d'archivage, procède à l'évaluation des documents qui lui sont proposés et définit des procédures d'élimination et de versement.

Contrairement à la loi sur les archives de l'Etat de 1989, la LArch est davantage centrée sur les processus que sur les archives ou les institutions qui en ont la charge. Il ne s'agit pas d'une loi de fonctionnement de l'office des archives de l'Etat; elle se contente d'en décrire les missions organisationnelles.

Dans le cadre des missions fixées par la LArch, l'office des archives de l'Etat interviendra comme organe compétent auprès du département chargé de l'application de la loi. A ce titre, il continuera de superviser et de conseiller les autorités cantonales et communales quant à la manière de gérer et de conserver leurs documents dans les phases préliminaires de l'archivage. Il aura désormais également la mission plus large de déterminer, en concertation avec les autorités, la valeur archivistique de tous les documents produits (utilité administrative et légale, valeur patrimoniale) dès le début de leur cycle de vie, et de formaliser le tout par le biais notamment de calendriers de conservation. C'est à lui aussi que reviendra la responsabilité de confirmer le sort final (élimination ou archivage définitif) des documents arrivés au terme de leur utilité administrative et juridique et qui lui seront proposés. Ce dispositif concernera également les documents électroniques qui, en raison du risque d'obsolescence inhérent à leur nature, devront faire l'objet d'un repérage précoce et systématique par les archivistes.

L'office aura également pour mission, dans la phase finale d'archivage, d'assurer la conservation des archives qui lui seront versées par les autorités cantonales et d'en garantir l'accès selon les dispositions prévues par la présente loi. A cet effet, il veillera à ce que les archives soient conservées dans de bonnes conditions, classées de manière ordonnée et rendues accessibles au public, en salle de lecture ou à distance, à l'aide d'outils de recherche tels que des inventaires, des répertoires ou des bases de données.



En ce qui concerne l'accueil des archives privées enfin, l'office veillera à la sélection et à la collecte d'archives privées ayant une valeur patrimoniale, en concertation avec les communes, afin qu'une politique cohérente puisse être mise en place dans ce domaine.

L'office des archives de l'Etat compte actuellement 7 collaborateurs fixes pour un total de 5,7 EPT, comprenant les fonctions suivantes:

| <b>Fonction</b>                 | <b>Nbre de personnes</b> | <b>EP T</b> | <b>Responsabilités/attributions</b>   |
|---------------------------------|--------------------------|-------------|---|
| Archiviste cantonal             | 1                        | 1           | Direction de l'office, conservation préventive, gestion des archives privées, archivage électronique (veille)   |
| Archiviste adjointe             | 1                        | 0.9         | Adjointe au chef d'office, inventaires, mise en valeur des archives, service aux usagers  |
| Gestionnaire d'information      | 1                        | 0.8         | Relations avec les services de l'administration et les communes, gestion des versements, administration de l'outil de gestion informatique, archivage électronique (veille) |
| Bibliothécaire                  | 1                        | 1           | Gestion de la bibliothèque et des fonds documentaires, encadrement apprenti   |
| Collaboratrices administratives | 3                        | 2           | Secrétariat, accueil et service aux lecteurs, encadrement apprenti  |
| Total                           | 7                        | 5.7         |   |

Le budget de fonctionnement de l'office des archives s'élève en 2010 à 701.000 francs (705.500 francs de charges pour 4.500 francs de revenus). Ces chiffres doivent cependant être mis en perspective avec les efforts budgétaires importants consentis par l'office des archives de l'Etat au cours des dernières années. En effet, entre 2004 et 2010 le budget de fonctionnement de l'office des archives est passé de 816'800 CHF en 2004 à 701'000 CHF en 2010, soit une réduction de -14,2%.

Les postes biens, services et marchandises ont particulièrement été affectés par les mesures d'économie puisqu'ils sont passés de 236'000 CHF (2004) à 62'500 CHF (2010), soit une réduction de -73.5%.

Evolution du budget de fonctionnement de l'office des archives de l'Etat entre 2004 et 2010

| <b>Année</b> | <b>Budget de fonctionnement de l'OAEN (en francs)</b> | <b>Biens, services et marchandises (en francs)</b> |
|--------------|---|--|
| 2004         | 816.800   | 236.000  |
| 2005         | 801.700   | 196.000  |
| 2006         | 876.600   | 201.000  |

|      |         |        |
|------|---------|--------|
| 2007 | 706.500 | 87.500 |
| 2008 | 765.600 | 92.500 |
| 2009 | 777.800 | 77.000 |
| 2010 | 701.000 | 62.500 |

La marge de manœuvre budgétaire de l'office des archives pour les années à venir est étroite, ce d'autant plus que l'amortissement de deux projets d'investissement pour un montant total de 950.000 francs (archives industrielles et outil de gestion informatique), votés en 2003, va peser durablement sur son budget. Les restrictions budgétaires ont ainsi fortement ralenti la mise en place d'une politique de conservation préventive voulue par le Grand Conseil (Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 03.034, séance du 5 novembre 2003).

Le projet de constituer un pôle d' "archives industrielles" a été gelé. La création entre 2003 et 2008 de l'antenne "archives industrielles" à Couvet a été réalisée sans création de postes supplémentaires, contrairement à ce que prévoyait le projet initial. Le crédit d'investissement ayant été bouclé en 2009, les moyens en personnel et en matériel manquent désormais pour poursuivre une politique proactive en la matière et assurer une permanence dans les locaux de Couvet.

La mise en place d'une politique de conservation préventive a également été fortement ralentie puisque le budget alloué au microfilmage est passé de 90.000 francs en 2004 à 10.000 francs en 2010, alors que celui alloué à la restauration de documents d'archives est passé pour la même période de 80.000 francs à 10.000 francs. Avec ces réductions, le risque augmente de voir des documents d'archives endommagés poursuivre leur dégradation à un rythme accéléré, avec pour conséquence un report de charges en frais de restauration largement accrues. Pareillement, le ralentissement des opérations de microfilmage augmente le risque à court et moyen terme que l'information contenue dans des documents d'archives détruits lors d'un sinistre soit irrémédiablement perdue.

Les ressources humaines ont également connu une évolution à la baisse ces dernières années avec une réduction de 6 EPT à 5.7 EPT, soit -0.2 EPT en 2005 en mandats limités (correspondant à un 20 % de l'activité du poste de gestionnaire d'information) et -0.1 EPT en 2008 pour le poste d'archiviste adjoint. Cette réduction effective de -0.3 EPT représente un sacrifice d'autant plus important pour l'office des archives de l'Etat qu'elle porte uniquement sur le personnel qualifié, déjà en nombre restreint (3 archivistes sur un total de 7 collaborateurs, ne représentant désormais plus que 2.7 EPT).

Cette diminution de personnel affecte directement le fonctionnement ordinaire de l'office et les prestations de base ne peuvent être assurées que grâce au complément que constitue la présence, chaque année, d'un stagiaire de l'école de commerce et de deux apprentis.

La réduction de personnel a contraint l'office des archives à réduire en 2010 les horaires d'ouverture de sa salle de lecture (réduction de 5 à 4 jours ouvrables par semaine), afin de réaffecter des ressources humaines à d'autres tâches essentielles (manutention, gestion des versements, inventaires, etc.).

Plus grave encore, le nombre restreint d'archivistes au sein de l'office des archives (2.7 EPT pour 3 collaborateurs) limite son potentiel d'action et l'empêche en particulier de mener une politique proactive de conseil et de supervision auprès des services de l'administration cantonale et des communes. Actuellement l'office doit se contenter de

réagir lorsqu'il est sollicité, généralement dans le cas de versements d'archives ou de problèmes de locaux de conservation.

Avec une dotation en moyens matériels et en ressources humaines fortement réduite, l'office des archives peine depuis plusieurs années déjà à assumer ses missions traditionnelles (collecte, classement, conservation et communication de documents d'archives). Confronté désormais aux nouveaux défis soulevés par l'émergence de la société de l'information (records management, archivage électronique), l'office ne pourra y faire face que s'il dispose des bases légales nécessaires et s'il bénéficie de moyens spécifiques supplémentaires, faute de quoi il ne sera plus en mesure de garantir pleinement la sécurité juridique de l'Etat et des administrés et de contribuer à une conservation pérenne de la mémoire historique du canton.

Le domaine de l'archivage électronique est pour l'heure géré conjointement par l'archiviste cantonal et par la gestionnaire d'information. Etant donné leurs nombreuses autres attributions, ceux-ci ne peuvent y consacrer qu'une part moindre de leur temps de travail, se limitant à assumer un service de veille et de transmission d'information aux informaticiens et aux usagers.

Pour répondre aux nouvelles exigences de la LArch, l'office des archives de l'Etat devra pouvoir compter sur de moyens humains supplémentaires avec la création d'un poste d'archiviste-informaticien à temps plein. Ces besoins en personnel, identifiés dès 2002 suite à un audit commandité par le Grand Conseil, avaient alors été estimés à un coût annuel d'environ 120.000 francs (rapport de Trialog SA, du 6 mai 2002, intitulé *Vers une stratégie archivistique pour le domaine des archives et la protection des biens culturels de la République et Canton de Neuchâtel*, dont les résultats ont été repris et synthétisés dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 17 septembre 2003, 03.034).

Il serait en effet complexe et très coûteux de laisser chaque autorité mettre en place de manière indépendante des systèmes électroniques de gestion compatibles avec les principes de l'archivage à long terme. Concentrer au sein d'une seule entité le savoir nécessaire à l'archivage définitif de documents électroniques représente en l'état une solution plus rationnelle et moins onéreuse. Il revient à l'office des archives, en tant qu'organe de référence, d'intervenir comme pôle d'expertise dans ce domaine en dispensant des conseils aux autorités et en veillant à l'harmonisation des pratiques.

L'engagement d'un archiviste-informaticien, qualifié dans le domaine de l'archivage électronique, permettra à l'office des archives de l'Etat d'intensifier son travail de veille informatique, et au-delà, d'élaborer avec les services informatiques et les usagers des solutions d'archivage électronique pérenne, d'intervenir à la source afin de prévenir des problèmes d'inadéquation ou d'obsolescence technologique (formats inadaptés, support fragiles, etc.) susceptibles d'engendrer par la suite d'importants surcoûts, enfin d'assurer la communicabilité des documents électroniques appelés à être archivés définitivement. L'acquisition récente d'un outil de gestion informatique grâce à un crédit d'investissement voté par le Grand Conseil le 5 novembre 2003, facilitera grandement le travail de l'office dans ce domaine. Le déploiement et la maintenance de cet outil nécessitera cependant une gestion et un suivi de la part d'un collaborateur qualifié.

Cette augmentation de personnel permettra également à l'office des archives d'entreprendre une réorganisation interne et une redéfinition des fonctions, en particulier pour le poste de gestionnaire d'information dont les tâches seront recentrées autour du records management et de la mise en place d'une politique proactive auprès des services de l'administration et des communes.

### **1.3.4. Résultat de la procédure de consultation**

Le 20 février 2009, la consultation portant sur l'avant-projet de rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, à l'appui d'un projet de loi sur l'archivage (LArch), a été envoyée aux partis politiques neuchâtelois et aux principales entités concernées avec un délai de retour fixé au 23 mars 2009. Parmi les 125 destinataires de la procédure de consultation, 50 ont répondu. La majorité des personnes et organes qui ont pris position dans le cadre de la procédure de consultation s'est prononcée globalement en faveur de la LArch.

L'élargissement du champ d'application a reçu un accueil favorable, y compris les entités nouvellement incluses dans le champ d'application, à savoir les communes, les établissements de droit public et les personnes privées accomplissant des tâches de droit public.

Plusieurs entités ont émis le souhait que soit mieux définie la délégation de compétence concernant l'application de la LArch, et que l'office des archives de l'Etat se voit confier un pouvoir de décision et d'organisation couvrant l'ensemble du cycle de vie des documents.

L'introduction de dispositions pénales, bien qu'elle ne soit pas contestée sur le fond, a suscité de nombreuses réactions dans la mesure où le montant maximal de l'amende initialement prévu a été jugé trop élevé.

La volonté de prendre en compte la question de l'archivage à long terme des documents électroniques est très largement saluée. L'équivalence de principe posée entre les documents électroniques et les documents papier a obtenu l'approbation générale. Le Conseil d'Etat a toutefois été invité à tenir compte dans la réglementation d'exécution des moyens techniques et financiers des petites communes et à ne pas les surmener avec l'obligation de tenir des archives électroniques.

Outres les communes, plusieurs services de l'administration cantonale ont également fait part de leur souci quant aux répercussions financières de la loi et ont émis le vœu qu'une stratégie de mise en œuvre sur plusieurs années soit définie, incluant au moins une estimation précise des coûts nécessaires pour la première étape de réalisation.

Grâce à leurs propositions rédactionnelles concrètes, les réponses à la procédure de consultation ont contribué à améliorer le fond et la forme du projet en plusieurs endroits.

## **2. COMMENTAIRE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI SUR L'ARCHIVAGE**

CHAPITRE PREMIER: Dispositions générales

### **Article premier – objet**

Alors que la loi du 9 octobre 1989 portait sur les archives de l'Etat, la LArch est centrée sur la notion d'archivage des documents publics. Cette nouvelle approche, qui considère les processus (organisation de l'archivage et accès aux archives) avant les objets (les archives), permet de mieux prendre en compte les documents tout au long de leur cycle de vie, de leur naissance à leur conservation définitive ou à leur élimination. Elle permet par ailleurs d'élargir le champ d'application, en englobant non seulement les autorités et l'administration cantonales mais l'ensemble des institutions et des personnes accomplissant des tâches publiques (communes, syndicats intercommunaux, institutions paraétatiques...).

## Article 2 – buts

L'archivage moderne constitue un outil indispensable à la bonne gouvernance. Il contribue à la mise en place d'une politique de transparence des activités étatiques. En accordant une importance particulière à la notion de traçabilité, il assure la continuité, la rationalité et le contrôle de la gestion de l'administration et garantit la justification des droits des personnes, physiques ou morales.

L'archivage est un processus qui couvre l'ensemble du cycle de vie des documents et permet de repérer, de sélectionner puis de conserver définitivement des documents possédant un intérêt historique, économique, social et culturel. Ce faisant il garantit une recherche scientifique de qualité, notamment en histoire et en sciences sociales.

## Article 3 – définitions

Le concept de "**documents**" est au cœur du dispositif de la loi. La définition qui en est donnée ici reflète l'emploi actuel de ce terme dans la terminologie archivistico-juridique. Le terme de "document" a une acception plus large que celui de "document officiel" que l'on trouve dans la LTAE, puisqu'il comprend aussi les documents dénués de caractère officiel mais possédant une valeur informative (notes personnelles, ébauches de projet, dossiers de travail, etc.).

La LArch s'applique à tous types de documents (écrits, visuels, sonores, analogiques, numériques statiques ou dynamiques, etc.) sur quelque support que ce soit (parchemin, papier, film, bande magnétique, CD, DVD, disque dur, etc.), y compris les documents dits "dématérialisés" parce que non liés durablement à un support. Ce point est évidemment essentiel dans un contexte d'évolution technologique permanente.

Les outils de travail (plans de classement, répertoires, suivis des dossiers, systèmes de gestion etc.) et les données complémentaires (métadonnées) doivent aussi être pris en compte, car ils revêtent souvent une importance décisive dans l'accessibilité et la compréhension des documents, et fournissent des informations sur la manière dont l'administration a travaillé avec ces documents.

Le terme "**archives**" reçoit à l'alinéa 2 une définition restreinte, limitée aux seuls documents qui, de par leur valeur archivistique, sont conservés définitivement aux Archives de l'Etat ou dans les archives communales. Par conséquent, les documents ne sont considérés comme des archives qu'après leur versement.

La notion de **valeur archivistique** (al. 3) est définie en fonction des buts décrits à l'article 2 de la présente loi. Elle prend en compte d'une part l'utilité administrative et légale des documents, déterminée par les autorités concernées, et d'autre part leur valeur patrimoniale, évaluée par l'office des archives de l'Etat. Seuls les documents contenant une information suffisamment dense et importante du point de vue des buts de la loi seront, après évaluation et sélection, conservés définitivement, les autres étant éliminés (art. 9).

## Article 4 – champ d'application

Contrairement à la loi sur les archives de l'Etat du 9 octobre 1989, la LArch possède un champ d'application clairement défini. Il s'étend non seulement aux **autorités cantonales** (Grand Conseil, Conseil d'Etat et pouvoir judiciaire, ainsi que les administrations et commissions qui en dépendent) mais également à l'ensemble des

communes et des personnes privées accomplissant des tâches publiques dans le canton de Neuchâtel. Avec la tendance à l'externalisation de certaines tâches publiques, la frontière entre l'administration et les prestataires de services privés est devenue plus floue. Il est de ce fait indispensable de garantir par la loi des pratiques d'archivage uniformes et cohérentes pour l'ensemble des autorités ou des personnes accomplissant des tâches publiques.

En étendant son champ d'application aux **autorités communales**, la LArch vient compléter et préciser la loi sur les communes du 21 décembre 1964 (LCo), laquelle charge, à l'article 39, les Conseils communaux de la conservation et du classement des archives communales sans en définir les modalités. La LArch développe et complète par ailleurs l'article 34 LTAE, qui charge les autorités publiques, y compris les communes, de veiller à ce que le classement de leurs documents officiels facilite leur accès.

La LArch s'applique aux **établissements et corporations de droit public** cantonaux et communaux, leurs administrations ainsi que les commissions qui en dépendent. Il s'agit par exemple de l'établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), de la Banque cantonale neuchâteloise, de la Caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public, de la Caisse cantonale d'assurance populaire, de prévoyance.ne, des établissements de formation en matière de santé, des écoles primaires et secondaires, du Centre professionnel du littoral neuchâtelois (CPLN), du Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM), des lycées, de l'Université, ou encore d'Hôpital neuchâtelois.

Elle s'applique également aux **personnes privées, lorsqu'elles accomplissent une tâche de droit public sur délégation d'une autorité**. Cela concerne par exemple Caritas et le Centre social protestant (CSP), qui se sont vus confier par l'Etat (le Département de l'économie pour les permis B, et le Département de la santé et des affaires sociales pour les permis C), sous forme de convention, le mandat de gérer les dossiers des réfugiés statutaires assistés. Pour le reste, ces personnes privées sont en règle générale constituées en fondations. Sont notamment visés ici les homes subventionnés par l'Etat régis par la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées (LESPA), la Fondation des établissements cantonaux pour les personnes âgées (FECPA), et des hôpitaux, tels l'Hôpital de la Providence. Avec siège à la Chaux-de-Fonds, il y a en particulier les centres éducatifs des Perce-Neige, la Fondation pour l'aide, les soins et l'action sociale à domicile des Montagnes neuchâteloises, ou l'Institut Neuchâtelois de Microbiologie. A Neuchâtel, il s'agit notamment de la Bibliothèque publique et universitaire, au Locle, des fondations des Billodes ou du service d'aide familiale.

La LArch s'applique enfin aux **groupements d'autorités** tels que les syndicats intercommunaux ou l'Association des communes neuchâteloises.

L'alinéa 2 prévoit l'archivage des documents même en cas de dissolution d'une autorité. En l'occurrence, il s'agit d'une réglementation préventive. La LArch arrête le principe que les autorités dissoutes tomberont également sous le coup de ses dispositions.

L'alinéa 3 concerne plus particulièrement les archives historiques d'ancien régime conservées aux Archives de l'Etat ou dans les archives communales. L'accès à ces archives est soumis aux dispositions de la présente loi.

L'alinéa 4 réserve les dispositions du droit fédéral et du droit cantonal en matière d'archivage. Cela concerne par exemple le droit fédéral en matière d'état civil, la Loi sur le notariat ou encore la loi sur la protection des biens culturels, du 27 mars 1995, dans la mesure où elle institue le département d'audiovisuel de la bibliothèque de la ville de La Chaux-de-Fonds comme centre de compétence cantonale dans le domaine des documents audiovisuels. Les activités de certaines autorités cantonales (Caisse

cantonale neuchâteloise de compensation, Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage, service des poursuites et faillites, etc.) sont également exclues du champ d'application de la LArch lorsqu'elles sont liées à l'application de prescriptions légales fédérales.

## CHAPITRE 2: Autorités d'exécution

### **Article 5** – Conseil d'Etat / département / office des archives

La procédure détaillée en matière d'archivage sera régie par un règlement d'exécution du Conseil d'Etat complété par des directives spécifiques (versements, éliminations, consultation,...) émanant du département chargé de l'application de la loi ou de l'office des archives de l'Etat, dont il dispose à cet effet. Ce dernier, en tant qu'organe compétent, se voit confier une mission de supervision et de soutien auprès des autorités cantonales et communales.

## CHAPITRE 3: Gestion et évaluation des documents

### **Article 6** – gestion et évaluation des documents

La fonction première de l'archivage n'est pas d'ordre patrimonial. Il s'agit en premier lieu d'un instrument de bonne gouvernance qui contribue à la mise en place d'une politique de transparence, assure la continuité, la rationalité et le contrôle de la gestion de l'administration et garantit la justification des droits des personnes, physiques ou morales. Les autorités cantonales et communales sont donc responsables de l'archivage de leurs documents du moment de leur création (ou de leur réception) jusqu'à l'expiration de leur utilité administrative et légale (al. 1). Elles sont tenues de les gérer et de les conserver d'une manière ordonnée, au moyen notamment de plans de classements. Leurs documents doivent être en tout temps aisément repérables et accessibles, afin de répondre aux exigences de la LTAE.

L'office des archives de l'Etat détermine, en concertation avec les autorités cantonales et communales, la valeur archivistique des documents (al. 2). Il est souhaitable que l'évaluation des documents puisse intervenir de manière aussi précoce que possible dans le cycle de vie des documents, bien avant que ceux-ci soient proposés pour un archivage définitif. Les autorités se prononcent sur l'utilité administrative et légale des documents et l'office sur leur valeur patrimoniale. Grâce à des "calendriers de conservation", élaborés conjointement par les autorités concernées et par l'office, il sera désormais possible de fixer, pour toutes les catégories de documents résultant des missions et procédures de ces autorités, leur durée de conservation par celles-ci et leur sort final escompté. Cette démarche anticipative permettra de garantir une meilleure pérennité des documents et facilitera leur prise en charge ultérieure.

Du fait des difficultés particulières liées à la conservation à long terme des documents électroniques, l'alinéa 3 impose aux autorités l'obligation de prendre en compte les exigences de l'archivage (y compris définitif) lors de la conception ou du choix d'un système de gestion électronique. A défaut, des pans entiers de la mémoire collective risquent de disparaître ou de ne pouvoir être sauvés qu'au prix d'opérations informatiques coûteuses. Concrètement cette obligation doit se traduire sous la forme d'une collaboration entre l'office des archives et les services informatiques neuchâtelois (SIEN et CEG) afin de concevoir conjointement des normes à intégrer aux cahiers des charges.

L'office des archives supervise la gestion et la conservation des documents par les autorités. Il conseille, effectue des visites d'inspection, émet des directives et conçoit des

guides à l'usage des autorités afin qu'elles soient en mesure d'assurer un archivage systématique, efficace et uniforme (al. 4). L'attribution de ces compétences à l'office des archives ne constitue pas une ingérence dans l'autonomie des autorités, elle vise au contraire à générer des synergies entre la gestion de l'information et l'archivage, de sorte que le savoir-faire en matière d'archivage puisse être mis à profit par les autorités. Seule une gestion rationnelle et adéquate de l'information permettra de garantir à long terme l'utilisation des documents et des archives, aussi bien pour les documents sur papier que pour les documents sur support électronique.

#### CHAPITRE 4: Prise en charge des documents

Les procédures et les responsabilités quant à la prise en charge des documents étant différentes au niveau cantonal et au niveau communal, ce chapitre est divisé en deux sections spécifiques.

##### *Section 1: Autorités cantonales*

#### **Article 7 – obligation de proposer les documents**

Il s'agit d'un principe fondamental de l'archivistique moderne, mais qui n'apparaît pas explicitement dans la loi sur les archives de l'Etat de 1989. Les autorités cantonales sont désormais tenues de proposer à l'office des archives de l'Etat tous les documents dont elles n'ont plus l'utilité administrative et légale. Cette obligation permet de s'assurer qu'aucun document ne sera détruit alors qu'il aurait dû être archivé. Elle garantit également que les autorités ne conserveront pas indéfiniment certaines catégories de documents. Le délai général de préarchivage de 10 ans, prévu par la loi sur les archives de l'Etat du 9 octobre 1989, est par ailleurs abandonné, car devenu obsolète. Avec cette suppression, une gestion "à flux tendu" des documents sera instaurée afin de soulager les autorités des masses d'archives qui bien souvent s'accumulent inutilement dans leurs bureaux.

#### **Article 8 – détermination du sort final**

La détermination du sort final des documents proposés relève de la responsabilité de l'office des archives de l'Etat (conservation définitive, échantillonnage ou élimination). Celui-ci rend sa décision après avoir examiné la valeur historique, économique, sociale et culturelle des documents proposés. En pratique, il s'agira de veiller à l'application des calendriers établis au début du cycle de vie des documents.

#### **Article 9 – versement et élimination**

Les autorités cantonales versent à l'office des archives, afin d'y être conservés définitivement, les documents qu'elles lui ont proposés et que celui-ci a sélectionné en fonction de leur valeur patrimoniale. Des instructions seront édictées pour fixer les modalités du versement des documents (utilisation de bordereaux de versement, etc.), afin que ces derniers, quelle que soit leur origine et leur support, soient versés de manière systématique, efficace et uniforme à l'office des archives. Ce point est particulièrement important en ce qui concerne la reprise les documents sur support électronique. Dans ce cas les instructions seront élaborées en collaboration avec le SIEN. Seule une gestion rationnelle et adéquate de l'information dans l'administration permettra de garantir à long terme l'utilisation des documents et des archives.



L'une des fonctions essentielles de l'archivage est l'élimination régulière des documents qui ne sont plus utilisés. L'élimination de documents est décidée par l'office des archives lorsque ceux-ci ne présentent pas de valeur patrimoniale suffisante. Les autorités et institutions cantonales ne peuvent donc décider unilatéralement de l'élimination de documents. Pour d'évidents motifs de simplification administrative, des exceptions seront prévues dans les directives afin notamment que les "papiers de corbeille" puissent être éliminés sans autorisation.

#### **Article 10 – tâches de l'office**

Cet article décrit les principales tâches qui incombent à l'office des archives en matière d'archivage et qui ne sont pas réglées dans d'autres articles de la loi. Il concerne en particulier les tâches liées au traitement des archives historiques. En effet, la prise en charge des documents destinés à être archivés définitivement, la conservation, le classement et la réalisation d'instruments de recherche, la mise en valeur et la communication des archives sont autant de tâches qui relèvent de toute institution d'archives moderne et accessible.

Aux termes de l'alinéa 3, l'office des archives peut prendre en charge des archives et des documents d'origine privée qui revêtent un intérêt historique, économique, social et culturel. Il peut s'agir d'archives de personnes, de familles, d'associations, d'entreprises, etc. qui représentent une source importante pour la constitution de la mémoire cantonale. Cette possibilité accordée à l'office n'est pas nouvelle et permet de s'assurer que de tels documents seront pris en charge, mis en valeur et communiqués dans une institution publique. L'office veillera à ce que la collecte d'archives d'origine privée se fasse en concertation avec les communes, qui ont les mêmes compétences de collecte (art. 12, al. 3), ainsi qu'avec les autres institutions en charge d'archives privées (département audiovisuel de la Bibliothèque de la ville de La Chaux-de-Fonds, Archives pour demain,...). Une convention délimitant les champs de compétence de chaque entité en charge d'archives privées devrait par ailleurs être signée, par exemple sous les auspices de la commission des fonds culturels archivistiques, iconographiques et audiovisuels, afin d'éclairer les tiers quant à la procédure et au lieu de dépôt et d'éviter ainsi que ne surgissent des conflits d'intérêts autour des fonds privés ayant une valeur patrimoniale. Bien entendu, les personnes physiques et morales privées demeurent entièrement libres de confier ou non leurs archives, que ce soit à l'office des archives ou à une autre institution.

#### *Section 2: Autorités communales*

Les autorités communales sont soumises à la LArch en vertu de l'article 4. Elles doivent par conséquent en respecter les principes et les dispositions, en matière d'organisation de l'archivage comme en ce qui concerne l'accès aux archives. Mais elles le font de manière indépendante et conservent elles-mêmes leurs archives historiques, ceci afin de respecter l'autonomie communale en matière d'archives, affirmée par l'article 39 LCo. Le rôle de l'office des archives de l'Etat se limite à déterminer la valeur archivistique des documents en concertation avec les autorités communales (art. 6, al. 2), à superviser la gestion et la conservation de leurs documents (art. 6, al. 4) et à les conseiller lors de la détermination du sort final des documents proposés (art.12, al. 2 chiffre a).

L'extension du champ d'application de la LArch aux communes ne représente cependant pas une charge nouvelle pour celles-ci, puisqu'elles sont déjà tenues, en vertu de la LCo et de la LTAE de gérer correctement leurs documents administratifs, de conserver leurs archives historiques et d'en assurer l'accès au public.

## **Article 11** – obligation de proposer les documents

Afin de respecter l'autonomie communale en matière d'archives, les autorités communales ont l'obligation de proposer leurs documents non pas à l'office des archives de l'Etat mais au Conseil communal en vue de leur archivage définitif dans les archives communales. Les prérogatives du Conseil communal en matière d'archivage découlent des dispositions de l'article 39 LCo.

## **Article 12** – responsabilités du Conseil communal

Conformément à l'article 39 LCo, le Conseil communal est responsable de l'archivage des documents. Il est par conséquent tenu d'assurer la détermination du sort final des documents proposés, leur élimination ou leur versement aux archives communales, leur conservation définitive et leur accès. Etant donné l'irréversibilité des conséquences d'une décision d'élimination, le Conseil communal veillera cependant à ce que la détermination du sort final s'effectue en conformité avec les recommandations et les directives de l'office des archives de l'Etat.

Pratiquement, dans les communes qui ne disposent pas d'archiviste professionnel, soit la grande majorité d'entre elles, c'est généralement à l'administrateur communal qu'incombe, en sa qualité de principal responsable administratif, les tâches d'archivage. Certaines communes ont cependant recours à des archivistes professionnels engagés sur mandat pour assumer tout ou partie des tâches d'archivage. Enfin plusieurs communes et villes possèdent elles-mêmes un service d'archives avec du personnel fixe à même d'assumer ces tâches. Dans tous les cas cependant, le Conseil communal veillera à la bonne application de la LArch.

L'alinéa 3 donne également la compétence au Conseil communal de collecter des archives privées ayant une valeur patrimoniale. Il le fera en concertation avec l'office des archives de l'Etat, qui possède les mêmes compétences (art. 10, al. 3), afin de déterminer le degré d'intérêt patrimonial de ces archives (local, régional, cantonal ou national) et de décider en conséquence de leur meilleure affectation.

## CHAPITRE 5: Accès aux archives

### **Article 13** – libre accès et délai de protection

Cet article énonce le droit de consulter librement les archives après l'expiration d'un délai de protection de 30 ans.

Le délai de protection, qui était de 45 ans dans la loi sur les archives de l'Etat du 9 octobre 1989 (art. 2 et art. 5: 35 ans + 10 ans de préarchivage), est ramené ici à 30 ans afin d'harmoniser les dispositions de la législation cantonale avec celles de la plupart des cantons suisses et de la Confédération.

Par délai de protection on entend une période pendant laquelle la consultation des archives par le public n'est pas interdite mais restreinte, et doit nécessairement faire l'objet d'une demande d'autorisation (art. 19). Cela permet de vérifier, avant de délivrer les documents, si d'éventuels intérêts prépondérants publics ou privés sont en jeu et s'opposent à cette consultation. Si tel n'est pas le cas, les documents pourront être communiqués en conformité avec la liberté d'information garantie par la Constitution cantonale (art. 17). Après l'expiration du délai de protection, il n'y a plus rien à vérifier,

car aucun motif de restriction ne peut plus exister, et les archives requises sont automatiquement communiquées, sous réserve des restrictions prévues à l'article 15.

Pour calculer le délai de protection, il faut tenir compte du fait que les documents constituent toujours un ensemble et qu'ils ne peuvent donc être rendus accessibles pièce par pièce. La référence à l'affaire et au dossier est essentielle, car on dispose aujourd'hui aussi bien de documents sur papier que de documents électroniques; ces diverses pièces peuvent être compilées selon différents critères pour constituer des ensembles. Les documents sur papier sont généralement réunis en dossiers, qui peuvent couvrir une partie seulement d'une affaire ou au contraire plusieurs affaires conjointement. En l'occurrence, le délai de protection doit être calculé séparément pour chaque dossier. S'agissant des documents électroniques, il faudra veiller, généralement, à l'unité du document et de l'affaire. En d'autres termes, le délai de protection doit porter sur l'unité que constitue une affaire. Quel que soit le cas de figure, ce délai doit commencer à courir à la date du dernier document du dossier ou de l'affaire (al. 2). La date déterminante sera celle de la création du document ou celle de sa réception.

#### **Article 14 – prolongation du délai de protection pour les données personnelles**

Les données personnelles sensibles et les profils de la personnalité (selon les définitions données à l'article 4 LCPD) contenus dans les archives doivent bénéficier d'une protection spéciale pour autant qu'ils figurent dans des dossiers nominatifs, c'est-à-dire des dossiers dans lesquels on peut chercher des informations précises sur des personnes bien définies. En pareil cas, il ne suffit pas de protéger du libre accès uniquement les documents archivés, mais aussi les registres correspondants. La LArch ne modifie pas la LCPD mais la complète en introduisant des délais maximaux en ce qui concerne l'accès du public aux archives contenant des données personnelles.

L'alinéa 1 introduit, pour les personnes physiques vivantes, un délai de protection de 85 ans pour les données personnelles sensibles et les profils de la personnalité archivés. Ce délai, déjà appliqué à Neuchâtel aux archives des notaires (art. 91, al. 2 LN) et à une partie des archives judiciaires (art. 6, al. 2, et art. 10, al. 2, de l'arrêté d'exécution de la loi sur les archives de l'Etat, du 2 mai 1990), établit un équilibre convenable entre le droit d'accès aux archives, d'une part, et les droits destinés à protéger la personnalité et la sphère privée, d'autre part.

Le délai spécial vise essentiellement à protéger les données sensibles des personnes vivantes. En cas de décès de la personne concernée, l'alinéa 2 prévoit que le délai de protection de 85 ans est réduit et ramené à trois ans après la date du décès.

Contrairement au délai de protection ordinaire, aucun consensus ne se dégage cependant en Suisse au sujet du délai de protection des données personnelles. Dans les cantons qui ont révisé leur législation archivistique ces deux dernières décennies, les délais spéciaux varient entre 50 ans et 110 ans comme l'illustre le tableau ci-dessous:

|               | <b>Intitulé de la loi</b>                          | <b>Délai</b> | <b>Texte de loi</b>  |
|---------------|--|--------------|--|
| Confédération | Loi fédérale sur l'archivage (LAr) du 26 juin 1998 | 50 ans       | <b>Art. 11 Prolongation du délai de protection pour les données personnelles</b><br><sup>1</sup> Les archives classées selon des noms de personnes et contenant des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité sont soumises à un délai de protection de 50 ans à moins que la personne concernée n'en ait autorisé la consultation. |

|               |  |         |   |
|---------------|--|---------|---|
| Bâle –Ville   | Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 11. September 1996                          | 100 ans | <p><b>§ 10. Schutzfristen</b></p> <p><sup>2</sup> Unterlagen, die sich ihrer Zweckbestimmung oder ihrem wesentlichen Inhalt nach auf eine natürliche Person beziehen, dürfen erst 10 Jahre nach deren Tod benützt werden. Ist das Todesdatum nicht bekannt oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand zu eruieren, endet die Schutzfrist 100 Jahre nach der Geburt. Sind weder Todes- noch Geburtsdatum festzustellen, endet die Schutzfrist 80 Jahre nach Abschluss der Unterlagen.</p>   |
| Bâle-Campagne | Gesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz) vom 11. Mai 2006                        | 100 ans | <p><b>§ 9 Zugang und Einschränkungen</b></p> <p><sup>2</sup> Die Schutzfrist für Personendaten endet 10 Jahre nach dem Tod einer Person. Kann das Todesdatum nicht eruiert werden, endet sie 100 Jahre nach der Geburt, kann dieses Datum nicht eruiert werden, 100 Jahre nach Erstellungsdatum einer Unterlage.</p>  |
| Berne         | Loi sur l'archivage du 31 mars 2009  | 110 ans | <p><b>Art. 18</b> <sup>1</sup> Un document dont la consultation est restreinte ou exclue parce qu'il contient des données personnelles devient accessible au public trois ans après le décès de la personne concernée dans la mesure où le délai de 30 ans au sens de l'article 17 est écoulé.</p> <p><sup>2</sup> Si la date du décès de l'une des personnes concernées n'est pas connue, le document devient accessible au public à partir du 110e anniversaire de la personne concernée dans la mesure où le délai de 30 ans au sens de l'article 17 est écoulé.</p> <p><sup>3</sup> Tout document d'archives vieux de plus de 110 ans est librement accessible au public.</p> |
| Genève        | Loi sur les archives publiques (LArch) du 1 <sup>er</sup> décembre 2000                    | 100 ans | <p><b>Art. 12 Délais de protection</b></p> <p><sup>2</sup> Les documents classés selon des noms de personnes et qui contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité ne peuvent être consultés que 10 ans après le décès de la personne concernée, à moins que celle-ci n'en ait autorisé la consultation. Si la date de la mort est inconnue ou n'est déterminable que moyennant un travail disproportionné, le délai de protection expire 100 ans après la naissance. Si ni la date du décès, ni celle de la naissance ne peuvent être déterminées, le délai de protection expire 100 ans à compter de l'ouverture du dossier.</p>              |
| Glaris        | Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz) (Erlassen von der Landsgemeinde am 4. Mai 2003) | 100 ans | <p><b>Art 12. Schutzfristen</b></p> <p><sup>1</sup> Für archivierte Akten gilt eine allgemeine Schutzfrist wie im Bundesrecht von 30 Jahren von ihrer Anlage an gerechnet, sofern keine besonderen Schutzfristen vorgehen. Für Akten mit Personendaten beträgt die Schutzfrist 30 Jahre seit dem Tod der betroffenen Person und, falls der Tod ungewiss ist, 100 Jahre seit ihrer Geburt.</p>   |

|         |   |         |  |
|---------|---|---------|--|
| Lucerne | Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003  | 50 ans  | <p><b>§ 11 Verlängerte Schutzfristen und weitere Beschränkungen der Einsichtnahme</b></p> <p><sup>1</sup> Besonders schützenswerte Personendaten unterliegen einer Schutzfrist von 50 Jahren.</p> <p><sup>2</sup> Die verlängerte Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten endet vorzeitig, wenn seit dem Tod der betroffenen Person 10 Jahre vergangen sind. Der entsprechende Todesnachweis ist dem Staatsarchiv von derjenigen Person vorzulegen, die Einsicht in das Archivgut nehmen will.</p> <p><sup>3</sup> Das Staatsarchiv kann bei überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen die Einsichtnahme für bestimmte Kategorien oder im Einzelfall nach Ablauf der Schutzfrist für höchstens weitere 20 Jahre beschränken oder untersagen. Es holt den Mitbericht der Stelle ein, welche die Unterlagen abgeliefert hat.</p> |
| Soleure | Archivgesetz KRB RG 150a/2005 vom 25. Januar 2006   | 80 ans  | <p><b>§ 21</b></p> <p>Sind weder Todes- noch Geburtsdatum festzustellen, beträgt die Schutzfrist 80 Jahre seit der letzten Aufzeichnung.</p>   |
| Valais  | Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) du 9 octobre 2008 | 100 ans | <p><b>Art. 43 Consultation des documents archivés</b></p> <p><sup>2</sup> Les documents contenant des données sensibles ou des profils de la personnalité sont accessibles au public au plus tôt dix ans après la mort de la personne concernée. Lorsque la date de la mort n'est pas connue, le délai de protection échoit 100 ans après la clôture du dossier.</p>   |
| Zoug    | Archivgesetz vom 29. Januar 2004  | 100 ans | <p><b>Verlängerte Schutzfrist</b></p> <p><sup>1</sup> Archivgut, das besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält, unterliegt einer verlängerten Schutzfrist von 100 Jahren. Diese entfällt, sofern die betroffene Person einer Einsichtnahme zustimmt.</p> <p><sup>2</sup> Die verlängerte Schutzfrist endet vorzeitig, wenn seit dem Tod der betroffenen Person 50 Jahre vergangen sind. Der Todesnachweis ist durch diejenige Person zu erbringen, welche in das Archivgut Einsicht nehmen will.</p>  |
| Zurich  | Archivgesetz vom 24. September 1995   | 100 ans | <p><b>§ 11 Schutzfristen</b></p> <p><sup>1</sup> Für archivierte Akten, die Personendaten verstorbener Personen enthalten, gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren seit dem Tod der Betroffenen und, falls der Tod ungewiss ist, 100 Jahre seit ihrer Geburt.</p> <p><sup>2</sup> Während der Schutzfristen können die öffentlichen Organe aus wichtigen Gründen die Akteneinsicht bewilligen.</p>   |

## **Article 15 – autres restrictions de l'accès**

Outre les délais de protection, la LArch prévoit deux autres restrictions de consultation pour les archives. Comme pour l'accès aux documents officiels (art. 23, al. 4, LTAE), l'accès à un document archivé peut être limité ou exclu lorsqu'un travail manifestement disproportionné en découle, ceci afin d'éviter que les autorités en charge d'archives soient entravées durablement dans l'accomplissement de leurs tâches et obligations légales. L'accès à un document archivé peut également être limité ou exclu lorsque sa protection matérielle le requiert, par exemple s'il est trop endommagé pour être manipulé ou s'il est en cours de restauration.

Ces restrictions doivent être appliquées avec circonspection, et pour autant que la personne intéressée n'ait pas un intérêt prépondérant privé à obtenir le document archivé requis. Appliquées de manière trop large, ces clauses pourraient systématiquement être évoquées par des autorités gérant mal leurs archives; ce qui serait contraire au principe de la liberté d'information. Il faudra par conséquent fournir une justification chaque fois que l'on rendra l'accès aux archives plus difficile. C'est un renversement d'attitude qui correspond à l'esprit de la LTAE.

## **Article 16 – documents diffusés**

En vertu de l'article 35 LTAE, les documents qui étaient accessibles au public avant leur archivage définitif doivent le rester par la suite. Cette disposition évite que des documents officiels qui étaient accessibles au public ne soient soumis à un délai de protection suite à leur archivage définitif.

## **Article 17 – consultation par les autorités**

La consultation par les autorités des documents qu'elles ont versés pour archivage définitif est garantie par l'alinéa 1. Cette disposition assure aux autorités la traçabilité en tout temps de leurs actions. Elle permet par ailleurs d'instaurer un climat de confiance entre celles-ci et les autorités chargées de conserver leurs archives, et incite les autorités à effectuer des versements réguliers, une condition essentielle pour un archivage ordonné.

En revanche, une autorité ne pourra consulter librement les archives d'une autre autorité qu'après l'expiration du délai de protection (al. 2). Avant ce terme, elle devra en demander l'autorisation à l'office des archives, respectivement le Conseil communal, qui rendra sa décision selon la teneur de l'article 19.

## **Article 18 – renseignements donnés aux personnes concernées et contestation**

Aux termes de la LCPD (Titre III *Droits de la personne concernée*, chapitre premier *Droits d'accès*, articles 26 à 29), les personnes concernées peuvent demander des renseignements sur les données collectées à leur sujet. Par extension, ce droit fondamental doit également s'appliquer aux données personnelles contenues dans des documents archivés (al. 1).

La rectification, voire la destruction de données personnelles, prévues à l'article 31, alinéa 1 LCPD, ne peut en revanche être autorisée pour des archives car cela nuirait à l'authenticité des documents archivés et au but de l'archivage, qui est de rendre possible l'examen a posteriori de l'activité de l'Etat. Il semble cependant essentiel de garantir le droit d'apposer une remarque indiquant que cette donnée est contestée (al. 2), comme le prévoit par ailleurs l'article 31, alinéa 2 LCPD.

### **Article 19** – consultation pendant le délai de protection

La possibilité d'accéder aux archives pendant le délai de protection n'était jusqu'à présent prévue qu'au niveau de l'arrêté d'exécution et ce uniquement à des fins scientifiques (art. 11 de l'arrêté d'exécution de la loi sur les archives de l'Etat, du 2 mai 1990). Ce principe mérite d'être affirmé au niveau de la loi et ne doit plus être restreint au seul domaine scientifique.

L'office des archives de l'Etat, respectivement le Conseil communal, doit accorder à toute personne ou autorité qui en fait la demande l'accès aux documents archivés pendant le délai de protection, après s'être assuré qu'aucun intérêt prépondérant public ou privé (tels que définis à l'article 23, alinéas 2 et 3 LTAE) ne s'y oppose.

Il faut néanmoins prévoir la possibilité de subordonner les autorisations de consultation à des charges et à des conditions concrètes, afin notamment de faciliter la consultation de documents à des fins scientifiques. Rendre les données personnelles anonymes constitue, en l'espèce, une des charges possibles, permettant de rendre les archives accessibles aux chercheurs tout en garantissant la protection des personnes concernées.

### **Article 20** – gratuité et émoluments

L'accès à un document archivé est en principe gratuit. Ce principe découle de celui du libre accès affirmé à l'article 13. Il correspond par ailleurs à l'article 31 LTAE qui prévoit pareillement un accès gratuit aux documents officiels. La gratuité de consultation vise à éviter que le libre accès aux archives ne soit restreint par le biais de mesures financières et empêche une éventuelle inégalité de traitement en fonction de la capacité économique.

L'alinéa 2 prévoit deux types de dérogations à ce principe. Des émoluments peuvent être perçus pour des prestations particulières, c'est-à-dire qui dépassent la simple consultation (par exemple pour des photocopies ou des reproductions numériques de documents archivés), ou lorsque l'accès au document archivé nécessite un travail d'une certaine importance. La fixation de ces émoluments incombe au Conseil d'Etat.

## CHAPITRE 6: Utilisation des archives

### **Article 21** – inaliénabilité et imprescriptibilité

Les archives sont des biens publics qui contribuent à garantir la traçabilité des activités de l'Etat, la justification du droit et l'étude du patrimoine historique. Il est donc indispensable qu'elles ne puissent être ni aliénées ni acquises par prescription. Ces principes sont inscrits dans la plupart des législations archivistiques modernes cantonales ou fédérale.

Conformément à l'article 2, alinéa 1, de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le transfert international des biens culturels (LTBC; RS 444.1), les archives sont des biens culturels au sens de l'article 1, lettre j de la convention internationale du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (RS 0.444.1). Les cantons sont autorisés à déclarer inaliénables et imprescriptibles les biens culturels qu'ils ont enregistrés (art. 4, al. 2, LTBC).

## **Article 22** – exemplaires justificatifs

Obligation est faite aux auteurs de travaux et de publications basés sur des documents d'archives, d'en citer les sources et d'en déposer gratuitement un exemplaire auprès des institutions en charge de ces archives. Il s'agit là d'une contrepartie au principe de gratuité de l'accès aux archives. Ces règles doivent garantir que les chercheurs disposent de toutes les publications existantes sur les archives. L'obligation de dépôt concerne non seulement les travaux publiés (imprimés) mais aussi des travaux qui se présentent sous une autre forme.

## **Article 23** – utilisation à des fins commerciales

Tandis que la consultation d'archives est en principe libre et gratuite, leur utilisation à des fins commerciales doit faire l'objet d'une autorisation de l'office des archives ou du Conseil communal (al.1).

Toute utilisation d'archives à des fins commerciales doit par ailleurs être subordonnée à la conclusion d'un contrat régissant l'utilisation des archives ainsi qu'une éventuelle participation aux gains du canton ou des communes. Les institutions en charge des archives doivent en effet pouvoir être dédommagées des prestations financières importantes qu'elles investissent pour la gestion et la conservation appropriées des archives.

## CHAPITRE 7: Dispositions pénales

### **Article 24** – dispositions pénales

Etant donné le caractère unique des documents archivés et l'importance qu'ils revêtent pour la traçabilité des actions de l'Etat, la justification du droit et l'étude du patrimoine historique, toute action entraînant leur altération, leur destruction ou leur disparition doit pouvoir être sanctionnée. Pareillement la diffusion illicite d'informations tirées de documents doit aussi pouvoir être sanctionnée afin de garantir la protection des données personnelles selon la LCPD.

En outre, comme l'article 105, alinéa 2 du code pénal suisse prévoit que pour les contraventions, la tentative et la complicité ne sont punissables que dans les cas expressément prévus par la loi, il a paru opportun de le préciser à l'alinéa 2.

En revanche, suite à plusieurs remarques émises lors de la consultation, il a été renoncé à porter le montant maximal de l'amende à 40.000 francs, comme le permet l'article 6, alinéa 2 du code pénal neuchâtelois, du 20 novembre 1940.

## CHAPITRE 8: Procédure et voies de recours

### **Article 25** – procédure et voies de recours

L'indication de la procédure et des voies de recours n'était jusqu'à présent mentionnée que dans l'arrêté d'exécution. Il a été jugé opportun de faire figurer cette indication également dans la loi. Les instances de recours demeurent comme précédemment le département en charge de l'application de la loi, puis le Tribunal administratif,



conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

## CHAPITRE 9: Dispositions finales

### **Article 26** – abrogation

La loi sur les archives de l'Etat, du 9 octobre 1989, sera abrogée dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

### **Article 27 et annexe** – modification du droit en vigueur

Les modifications requises ne sont que cosmétiques, consistant soit à remplacer les renvois à la loi sur les archives de l'Etat par des renvois à la LArch, soit à modifier la dénomination "service des archives de l'Etat" par "office des archives de l'Etat".

### **Article 28** – disposition transitoire

Il est prévu un délai transitoire de 5 ans pour l'application de la loi afin d'offrir aux autorités suffisamment de temps pour s'adapter aux nouvelles exigences en matière d'archivage et réduire progressivement les arriérés d'archives encore conservées dans les bureaux des administrations.

### **Article 29** – référendum

Cette loi est soumise au référendum facultatif.

### **Article 30** – entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la loi (al. 1); s'il y a lieu, il pourvoit à sa promulgation et à son exécution (al. 2).

## **3. MISE EN ŒUVRE ET INCIDENCES FINANCIERES**

### **3.1. Préambule**

La politique du canton de Neuchâtel en matière d'archives se fonde depuis 2002 sur les recommandations contenues dans le rapport *Vers une stratégie archivistique pour le domaine des archives et la protection des biens culturels de la République et Canton de Neuchâtel*<sup>1</sup>. Parmi les mesures préconisées qui ont, au moins partiellement, été mises en œuvre, nous pouvons citer, dans le domaine de la protection du patrimoine, la création d'archives industrielles à Couvet<sup>2</sup>, le lancement d'une campagne systématique de

---

<sup>1</sup> Ce rapport, du 6 mai 2002, a été réalisé sur la base d'un audit impliquant des représentants de l'office des archives de l'Etat, du SIEN, de l'office de la protection des monuments et sites, de l'office d'organisation, des archives de la Ville de Neuchâtel, de la BPUN et de la Bibliothèque de la ville de La Chaux-de-Fonds.

<sup>2</sup> Suite au vote par le Grand Conseil d'un crédit d'investissement de 550.000 francs (*Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 17 septembre 2003*, n°03.034).

microfilmage des archives historiques et la mise sur pied d'un programme pluriannuel de conservation préventive et de restauration d'archives. Au niveau institutionnel, la création en 2004 de la commission cantonale des fonds culturels archivistiques, iconographiques et audiovisuels a permis d'intensifier la collaboration entre institutions en charges d'archives et d'initier des projets communs (répertoire cantonal des fonds d'archives, achats groupés de matériel, constitution d'un groupe de travail "archives communales", etc.). En matière d'archivage électronique enfin, deux premières étapes ont été franchies en 2009 avec l'adhésion du canton de Neuchâtel au CECO et la mise en production d'un outil de gestion informatique au sein de l'office des archives.

Néanmoins, faute de bases légales et de moyens suffisants, d'autres mesures n'ont à ce jour pas encore pu être mises en œuvre, notamment dans les domaines de l'archivage électronique et de la gestion des documents. L'adoption de la LArch permettra ainsi d'atteindre de nouveaux objectifs, grâce à une série de mesures dont les répercussions sur le personnel et l'organisation sont évaluées dans le plan d'action ci-dessous. Ce plan d'action s'inscrit dans la continuité du rapport de la société Trialog. Il s'inspire également, pour le domaine de l'archivage électronique, du rapport de PricewaterhouseCoopers *Stratégie globale pour la conservation à long terme des documents électroniques en Suisse*<sup>3</sup>. Trois phases de mise en œuvre de la LArch sont prévues:

- A court terme (2011-2012): mise en place des conditions-cadre.
- A moyen terme (2012-2015): application des principes.
- A long terme (2015-2019): déploiement des processus d'archivage électronique.

### **3.2. Objectifs et mesures à court terme: mise en place des conditions-cadre**

#### *1. Elaboration de la réglementation d'exécution*

L'office des archives, en collaboration avec le service juridique, élabore la réglementation d'exécution et définit les processus archivistiques prévus par la loi (évaluation, tri, versement, élimination et prise en charge des documents, accès et utilisation des archives), en prenant en compte les normes fondamentales reconnues et appliquées dans le monde archivistique.

#### *2. Publication d'un guide pratique pour les archives communales*

La publication d'un guide d'archives communales, élaboré par le groupe de travail "archives communales", permettra d'offrir aux administrations communales un catalogue de recommandations ainsi que des modèles de plans de classement (mesure 10) et de calendrier de conservation (mesure 11) afin de faciliter la mise en application des dispositions prévues par la loi.

#### *3. Elargissement du groupe de travail "archivage électronique"*

Le SIEN et l'office des archives ont créé en 2009 un groupe de travail "archivage électronique". Composé de responsables des deux services, ce groupe est chargé de mener des projets-pilote afin d'élaborer à terme une stratégie globale d'archivage à long terme de documents électroniques.

Ce groupe de travail devra à court terme intégrer également des représentants des communes et du CEG, afin de définir une stratégie commune d'archivage électronique

---

<sup>3</sup> Rapport commandité par la Conférence des directeurs d'Archives cantonales, fédérales et de la Principauté du Liechtenstein, 2002.

pour les communes et le canton et veiller à l'harmonisation des procédures et des pratiques en la matière.

Le groupe de travail interviendra en particulier dans le cadre des mesures prévues aux points 4, 6, 12, 14, 15, 16 et 17.

#### *4. Collaboration avec le CECO*

Le 1<sup>er</sup> janvier 2009 le canton a adhéré au Centre de coordination pour l'archivage à long terme de documents électroniques (CECO). En tant que membre de ce centre de compétence, le canton de Neuchâtel (et indirectement ses communes) bénéficie à moindre coût de conseils pour la description de processus et de normes, d'un contrôle pour la mise en œuvre d'études stratégiques, d'un accompagnement de ses projets-pilote et d'une source d'alimentation pour ses programmes de formation continue. Une participation active aux projets du CECO favorise également la mutualisation des ressources et des connaissances entre cantons dans le domaine de l'archivage électronique. Le soutien technique du CECO permettra en particulier d'accompagner les mesures 6, 8, 12, 14, 15, 16 et 17 et d'abaisser les coûts de leur mise en œuvre.

#### *5. Exploitation de l'outil de gestion FloraNE*

La mise en production de l'outil de gestion électronique FloraNE en septembre 2009 permet désormais de remplir une condition de base pour une gestion systématique des documents d'archives. Cet outil assurera en premier lieu les activités de classement et d'inventorisation des fonds (gestion des métadonnées tant pour les documents papier qu'électroniques). Il est par ailleurs conçu pour supporter de manière économique un large éventail de métadonnées et de formats en prévision de l'archivage électronique.

#### *6. Evaluation des applications informatiques*

Pour une planification à long terme et une priorisation de l'archivage des documents électroniques, il est indispensable de dresser un inventaire des applications informatiques existantes dans l'administration cantonale et les communes et d'évaluer quels volumes de données archivables elles contiennent. Cette évaluation doit être effectuée par le groupe de travail "archivage électronique" (cf. mesure 3).

#### *7. Engagement d'un archiviste-informaticien et réorganisation des fonctions au sein de l'office des archives*

Les nouvelles exigences introduites par la LArch rendent nécessaire la création d'un poste d'archiviste-informaticien au sein de l'office des archives. Le SIEN, déjà très engagé dans des projets transversaux ambitieux (réorganisation du Pouvoir judiciaire, introduction des outils de réforme de l'Etat, mise en œuvre du schéma directeur du Guichet unique 2009-2013, réalisation du schéma directeur impôt), n'a pas les moyens de mettre à disposition de l'office des archives des ressources supplémentaires pour la mise en application de la LArch<sup>4</sup>. Seul l'engagement d'un archiviste-informaticien, qualifié dans le domaine de l'archivage électronique, permettra à l'office d'assumer pleinement les tâches prévues aux points 3, 4, 5, 6, 12, 13 et 14.

L'augmentation de personnel permettra également à l'office des archives d'entreprendre une réorganisation interne et une redéfinition des fonctions, en particulier pour le poste de gestionnaire d'information dont les tâches seront recentrées autour du records management et de la mise en place d'une politique proactive auprès des services de l'administration et des communes (cf. mesures 9, 10, et 11).

---

<sup>4</sup> Cf. courrier du chef du DJSF au chef du DECS, 15 décembre 2009.

La réorganisation interne des fonctions permettra ainsi à l'office des archives de se constituer en centre de compétence en matière d'archivage électronique et de gestion des documents.

#### *8. Programme de formation continue et de mise à jour des connaissances*

L'office des archives mettra en place un programme de formation continue approfondie destiné à ses collaborateurs afin d'assurer une coopération optimale avec les autorités cantonales et communales dans les domaines informatique et de gestion des documents. Ce programme s'appuiera sur l'offre de formation continue interne à l'Etat de Neuchâtel ainsi que sur l'offre professionnelle.

En parallèle l'office des archives renforcera sa veille informative dans les domaines de l'informatique et de la gestion des documents. Etant donné la rapidité d'obsolescence de ce type d'information, une part plus importante du budget de la bibliothèque sera dévolue à l'acquisition d'ouvrages spécifiques et à l'abonnement à des revues spécialisées.

#### *9. Constitution de groupes de travail chargés de mettre en place un système de gestion des documents*

Les dispositions prévues par la loi et sa réglementation d'exécution ne pourront être pleinement mises en œuvre qu'avec le déploiement progressif d'un système harmonisé de gestion des documents au sein des autorités. Au niveau cantonal un groupe de travail inter-départemental devra être constitué afin de planifier ce projet (mesures 10 et 11) et de concevoir des outils pour leur mise en œuvre (guide, directives).

Au niveau communal le groupe de travail "archives communales", déjà constitué, veillera pour sa part à la mise en œuvre des recommandations contenues dans le guide pour les archives communales (cf. mesure 2) lors de l'introduction systématique des plans de classement et des calendriers de conservation dans les communes (mesures 10 et 11).

### **3.3. Objectifs et mesures à moyen terme: application des principes**

#### *10. Introduction systématique de plans de classements*

Une des premières conditions à la mise en place d'un système de gestion des documents consiste à faire adopter par les autorités cantonales et communales des plans de classement clairs et exhaustifs, qui englobent l'ensemble de leurs tâches et qui garantissent que les documents peuvent être classés selon leur contexte administratif. Les autorités qui n'en ont pas encore se doteront de plans de classement et les autres s'assureront que leur plan de classement est conforme aux exigences de la LArch. L'office des archives interviendra en soutien par le biais de conseils, de guides élaborés par les groupes de travail et de cours de formation continue.

#### *11. Introduction systématique de calendriers de conservation*

Le calendrier de conservation est l'élément central d'un programme de gestion des documents. Son introduction intervient après celle du plan de classement. Le calendrier de conservation permet de déterminer le cheminement et le traitement de tous les documents, quels que soient leur forme et leur support, de leur création à leur élimination ou à leur versement aux archives. L'élaboration des calendriers de conservation se fera de concert entre l'office des archives et les autorités concernées. L'office des archives accompagnera la mise en pratique des calendriers de conservation par le biais des guides élaborés par les groupes de travail et de cours de formation continue.

## *12. Projets-pilote d'archivage électronique*

Après avoir procédé à l'évaluation exhaustive des applications informatiques en production au sein de l'administration cantonale et des communes, le groupe de travail "archivage électronique" mènera, avec le soutien du CECO, des projets pilote d'archivage électronique à partir d'applications sélectionnées à cet effet. Il s'agira en particulier de définir quels types de métadonnées doivent être conservées et quels formats sont à privilégier pour garantir un archivage pérenne des documents électroniques. Pour ce faire, le groupe de travail pourra notamment s'inspirer des projets similaires menés par le CECO (Projet « Bento ») et par les Archives fédérales (projet « ARELDA »).

## *13. Accès de FloraNE sur Internet*

Dans sa phase initiale de mise en production, l'outil de gestion FloraNE sera accessible au sein de l'office des archives et en salle de lecture. A moyen terme sa base de données référentielle sera également rendue accessible sur Internet afin de permettre au public d'effectuer des recherches à distance et d'offrir aux communes la possibilité de diffuser leurs inventaires d'archives.

## *14. Elaboration d'une stratégie globale d'archivage à long terme de documents électroniques*

Sur la base des expériences accumulées dans le cadre de projets-pilote d'archivage électronique et grâce au soutien technique du CECO, le groupe de travail "archivage électronique" définiront les processus à mettre en place pour l'évaluation, le tri, la prise en charge, le stockage, les migrations et la restitution des documents électroniques et de leurs métadonnées.

### **3.4. Objectifs et mesures à long terme: déploiement des processus d'archivage électronique**

## *15. Interfaces de prise en charge et de restitution des données électroniques*

Les outils de référencement et de gestion d'archives (tels que FloraNE) devront être complétés par des interfaces leur permettant de prendre en charge et de restituer des métadonnées et divers documents électroniques provenant de n'importe quel système d'origine. En effet l'archivage électronique ne fait sens que si l'accès aux données conservées est simultanément assuré.

## *16. Automatisation des processus d'archivage électronique*

Pour faire face à l'accroissement constant de la production d'information provoquée par les nouvelles technologies (GED, correspondance électronique, pages Internet, etc.), un plus haut degré d'automatisation devra être atteint à long terme dans les processus d'archivage électronique. Cette automatisation devra permettre d'améliorer la qualité des données extraites pour l'archivage et de diminuer la quantité de données archivées sans pour autant abaisser la qualité des fonds conservés.

*17. Construction et maintenance d'une infrastructure pour l'archivage à long terme de documents électroniques*

Après avoir acquis une expérience suffisante dans la prise en charge et la maintenance des métadonnées, il s'agira de passer à la conservation numérique à long terme des documents eux-mêmes. Pour cet objectif, une infrastructure sûre et efficace est nécessaire. Une mutualisation des ressources dans le cadre du CECO pourrait être envisagée.

**3.5. Planification**

| N° | Objectifs et mesures à court terme (mise en place des conditions cadre)                                   | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1  | Elaboration de la réglementation d'exécution  | ■    | ■    |      |      |      |      |      |      |      |
| 2  | Publication d'un guide pratique pour les archives communales  | ■    |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 3  | Elargissement du groupe de travail "archivage électronique"   | ■    |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 4  | Collaboration avec le CECO  | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    |
| 5  | Exploitation de l'outil de gestion FloraNE  | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    |
| 6  | Evaluation des applications informatiques   | ■    | ■    |      |      |      |      |      |      |      |
| 7  | Engagement d'un archiviste-informaticien et réorganisation des fonctions au sein de l'office des archives | ■    |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 8  | Programme de formation continue et de mise à jour des connaissances                                       |      | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    | ■    |
| 9  | Constitution de groupes chargés de mettre en place un système de gestion des documents                    |      | ■    |      |      |      |      |      |      |      |

| N° | Objectifs et mesures à moyen terme (application des principes)                          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10 | Introduction systématique de plans de classements                                       |      |      | ■    | ■    |      |      |      |      |      |
| 11 | Introduction systématique de calendriers de conservation                                |      |      |      | ■    | ■    |      |      |      |      |
| 12 | Projets-pilotes d'archivage électronique  |      | ■    | ■    | ■    |      |      |      |      |      |
| 13 | Accès de FloraNE sur Internet   |      |      | ■    |      |      |      |      |      |      |
| 14 | Elaboration d'une stratégie globale d'archivage à long terme de documents électroniques |      |      |      | ■    | ■    |      |      |      |      |

| N° | Objectifs et mesures à long terme (déploiement des processus d'archivage électronique)                    | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 15 | Interfaces de prise en charge et de restitution des données électroniques                                 |      |      |      |      | ■    | ■    |      |      |      |
| 16 | Automatisation des processus d'archivage électronique   |      |      |      |      |      | ■    | ■    | ■    |      |
| 17 | Construction et maintenance d'une infrastructure pour l'archivage à long terme de documents électroniques |      |      |      |      |      |      | ■    | ■    | ■    |

### 3.6. Evaluation des conséquences financières

*Note: Nous ne représentons que les coûts signifiant une augmentation par rapport aux dépenses actuelles.*

Catégories des besoins en ressources:

|   |  |
|---|--|
| A | La mesure peut être mise en œuvre sans personnel ou ressource supplémentaire. Il faut cependant prévoir un surcroît de charge temporaire du personnel disponible ou des changements d'organisation interne modestes. |
| B | Un pourcentage de poste de travail supplémentaire est nécessaire et/ou des moyens supplémentaires, sont nécessaires et doivent être inscrits au budget de fonctionnement.  |
| C | Une dépense financière importante mais ponctuelle est nécessaire et doit être assurée par un investissement.   |
| * | L'astérisque indique que des réductions de coûts importantes peuvent être réalisées grâce à des collaborations et à la recherche de synergies entre plusieurs acteurs.   |

| N° | Objectifs et mesures à court terme (mise en place des conditions cadre) | Cat. | Coûts supplémentaires | Remarques   |
|----|---|------|-----------------------|---|
| 1  | Elaboration de la réglementation d'exécution                            | A    | –                     |   |
| 2  | Publication d'un guide pratique pour les archives communales            | A    | –                     | Par le groupe de travail "archives communales », déjà constitué.          |
| 3  | Constitution d'un groupe de travail "archivage électronique"            | A    | –                     | Déjà constitué au niveau cantonal entre le SIEN et l'office des archives. |
| 4  | Collaboration avec le CECO  | A    | –                     | Cotisation déjà inscrite au budget de l'OAEN                              |

|   |   |   |            |  |
|---|---|---|------------|--|
| 5 | Exploitation de l'outil de gestion FloraNE  | A | –          | Assuré par le crédit d'investissement et les budgets de fonctionnement de l'OAEN et du SIEN.   |
| 6 | Evaluation des applications informatiques   | A | –          | <i>PricewaterhouseCoopers</i> : surcharge de 2% à 5% de poste pour les membres du groupe de travail.   |
| 7 | Engagement d'un archiviste-informaticien et réorganisation des fonctions au sein de l'office des archives | B | 120'000/an | <i>Trialog</i> : 120.000 francs pour un archiviste-informaticien.<br><i>PricewaterhouseCoopers</i> : 10% à 100% de poste pour l'introduction d'une fonction records management au sein des Archives. |
| 8 | Programme de formation continue et de mise à jour des connaissances                                       | B | 10.000/an  | <i>Trialog</i> : 20.000 francs pour la formation continue.   |
| 9 | Constitution de groupes chargés de mettre en place un système de gestion des documents                    | A | –          | Au niveau communal, le groupe "archives communales" devrait prendre en charge cette tâche.   |

| N° | Objectifs et mesures à moyen terme (application des principes) | Cat. | Coûts supplémentaires | Remarques  |
|----|--|------|-----------------------|--|
| 10 | Introduction systématique de plans de classements              | C    | 50.000                | <i>Trialog</i> : entre 20'000 et 100'000 francs le coût total de l'introduction des principes du records management. |
| 11 | Introduction systématique de calendriers de conservation       | C    | 50.000                | <i>Trialog</i> : entre 20.000 et 100.000 francs le coût total de l'introduction des principes du records management. |
| 12 | Projets-pilotes d'archivage électronique                       | C    | 150.000               | Achat de matériel (support de stockage, ...), coûts de développement d'applications pilotes.                         |
| 13 | Accès de FloraNE sur Internet                                  | A    | –                     |  |



|    |   |   |   |  |
|----|---|---|---|--|
| 14 | Elaboration d'une stratégie globale d'archivage à long terme de documents électroniques | A | - | <i>PricewaterhouseCoopers</i> : aucun (dans le cadre du centre de coordination). |
|----|---|---|---|--|

| N° | Objectifs et mesures à long terme (déploiement des processus d'archivage électronique)                    | Cat.     | Coûts supplémentaires | Remarques   |
|----|---|----------|-----------------------|---|
| 15 | Interfaces de prise en charge et de restitution des données électroniques                                 | C*       | 300.000               | <i>PricewaterhouseCoopers</i> : coûts modérés; sont uniquement nécessaires les licences de logiciels supplémentaires.   |
| 16 | Automatisation des processus d'archivage électronique   | C*       | 500.000               | <i>PricewaterhouseCoopers</i> : les solutions nécessaires sont à élaborer dans le cadre de la collaboration (CECO) et en contacts étroits avec les projets comparables à l'étranger.  |
| 17 | Construction et maintenance d'une infrastructure pour l'archivage à long terme de documents électroniques | C*<br>B* | 400.000<br>50.000/an  | <p><i>Trialog</i>: installation d'une infrastructure de gestion et de stockage de données à long terme estimée entre 150.000 et 1,5 million de francs.</p> <p><i>PricewaterhouseCoopers</i>: les Archives de taille moyenne et petite devraient examiner les possibilités de solutions communes.</p> <p>Les <i>Archives fédérales</i> estimaient en 2007 que l'archivage permanent d'un terabyte coûtait 20.000 francs par an. A titre de comparaison le <i>CECO</i> estime que les versements annuels des Archives de l'Etat de Berne équivalent en moyenne à 100 gigabytes. Il est toutefois évident qu'en se groupant avec d'autres archives, on ferait nettement baisser les coûts.</p> |

### 3.7. Synthèse

La première phase du plan d'action (2011-2012) vise à poser les **conditions-cadre** nécessaires à l'application des principes contenus dans la LArch, notamment en dotant l'office des archives de l'Etat en moyens renforcés dans le domaine de l'archivage électronique et de la gestion de documents. Les charges supplémentaires sont estimées à **130.000 francs/an** (mesures 7 et 8). D'autres mesures, ne nécessitant pas de ressources supplémentaires, sont également prévues afin d'assurer une collaboration optimale entre les entités chargées de la mise en application de la loi (mesures 2, 3, 4, 6, 7 et 9). Enfin la mise en production en 2009 de l'outil de gestion FloraNE, assuré par le crédit d'investissement de 2003, constitue une étape essentielle dans la mise en place d'une stratégie d'archivage électronique.

A moyen terme (2012-2015) il s'agira d'**appliquer les principes** contenus dans la LArch à l'ensemble des autorités concernées avec l'introduction systématique des plans de classement et des calendriers de conservation (mesures 10 et 11). Il s'agira également d'élaborer une stratégie viable d'archivage à long terme des documents électroniques (mesures 12 et 14) sur la base de projets-pilote et avec le soutien du CECO. L'ensemble de ces mesures pourront être réalisées grâce à un investissement estimé à **250.000 francs**.

Le montant des ressources nécessaires au **déploiement des processus d'archivage électronique** (mesures à long terme, 2015-2019) est estimé, dans l'état des connaissances actuelles, à **1,2 millions de francs** en investissements cumulés et de **50.000 francs par an** en frais de maintenance (mesures 15, 16 et 17). Ces dépenses permettront d'assurer une conservation à long terme des documents électroniques possédant une valeur juridique ou patrimoniale.

### 3.8. Redressement des finances

La mise en application des principes contenus dans la LArch s'inscrit naturellement dans le cadre plus large du redressement des finances cantonales. D'une part, les répercussions de la LArch sur le personnel et l'organisation demeurent relativement modestes en regard de l'étendue de son champ d'application et de l'importance de l'enjeu pour les générations futures. D'autre part, les coûts supplémentaires induits par l'introduction d'un système de gestion des documents et par l'archivage électronique se justifient amplement par les bénéfices escomptés en termes de rationalisation des processus, d'efficacité accrue et d'économies.

Grâce à la nouvelle loi, les documents seront gérés plus efficacement tout au long de leur cycle de vie. La gestion des documents garantira une plus grande qualité dans les processus de décision, une amélioration de la transparence et de la traçabilité des activités de l'Etat, une rationalisation et une accélération des processus administratifs ainsi qu'une augmentation de la productivité, et par conséquent une réduction des coûts à moyen terme.

Il serait complexe et toujours plus coûteux de laisser chaque autorité mettre en place de manière indépendante des systèmes électroniques de gestion compatibles avec les principes de l'archivage à long terme. Concentrer au sein d'un pôle de compétence le savoir nécessaire à l'archivage définitif de documents électroniques représente en l'état la solution la plus rationnelle et la moins onéreuse. Il revient ainsi à l'office des archives de veiller à l'harmonisation des pratiques par le biais de conseils et de directives. Ce dernier doit pouvoir disposer en interne de ressources techniques nécessaires à l'accomplissement de cette tâche de supervision, que seules une augmentation de personnel et une réorganisation des fonctions permettront de dégager.

Enfin la suppression du délai de préarchivage et le passage à une gestion à flux tendu des documents permettra également de désengorger les dépôts d'archives intermédiaires et générera pour les autorités des économies importantes que ce soit en termes de location d'espace de stockage ou de manutention des locaux et des documents.

Bien que nous soyons confrontés depuis deux décennies à une omniprésence de l'informatique dans la gestion administrative, aucune politique de sauvegarde dans ce domaine n'a été engagée à ce jour dans le canton de Neuchâtel. Or les solutions existent, et ont un coût raisonnable: plans de classement, calendriers de conservation, choix des formats adaptés, etc. Sans la mise en place de politiques d'archivage électronique et de gestion des documents, le canton de Neuchâtel s'expose à des risques juridiques importants entraînant des conséquences financières incalculables, car il se trouverait rapidement dans l'impossibilité de faire valoir ses droits ou d'apporter a posteriori la preuve du bien-fondé de ses actions. Si rien n'est entrepris dans un avenir proche, c'est non seulement la mémoire juridique et historique des vingt dernières années mais également celle des dix prochaines qui risque de devenir inaccessible aux générations futures.

#### **4. REFORME DE L'ETAT**

Le projet de LArch participe au processus de réforme de l'Etat à plus d'un titre.

En premier lieu il permet aux autorités cantonales et communales de se doter d'un outil de bonne gouvernance adapté aux nouvelles exigences de la "société de l'information" tout en continuant de garantir un Etat de droit démocratique. Il complète la LTAE et la LCPD en réglant les conditions matérielles de leur application et contribue ainsi à répondre aux aspirations parfois contradictoires des citoyens au droit à l'information et à la protection de la sphère intime.

Le projet de LArch pose ensuite les bases indispensables à la mise en place d'une stratégie globale d'archivage à long terme des documents électroniques afin de faire face à l'évolution du contexte de production des documents marqué ces deux dernières décennies par l'émergence puis la généralisation des outils informatiques. Ainsi, malgré l'accélération constante de l'obsolescence des technologies informatiques, la sécurité juridique de l'Etat et des citoyens continuera d'être assurée et la mémoire historique cantonale préservée.

Le projet de LArch induit également une collaboration accrue entre entités concernées, en particulier entre l'office des archives de l'Etat et les services informatiques (SIEN, CEG). Ainsi le SIEN s'est déclaré prêt à intégrer dans son prochain schéma directeur cantonal la mise en place d'une infrastructure d'archivage électronique<sup>5</sup>. Grâce à l'intensification de la coordination, les ressources en personnel, en techniques et en locaux pourront se mettre en place précisément, et les coûts nécessaires dans chaque cas pourront être minimisés.

Enfin, à terme, l'archivage électronique pourra lui-même être intégré dans un système de gestion électronique des affaires dépassant le simple champ d'application de la LArch.

---

<sup>5</sup> Cf. courrier du chef du DJSF au chef du DECS, 15 décembre 2009.

Ce système de gestion électronique des affaires devra être défini dans le cadre plus large d'une stratégie cantonale de l'information (cyberadministration, e-government) sur le modèle de la Confédération<sup>6</sup> et faire l'objet d'une évaluation financière spécifique.

## 5. CONSEQUENCES POUR LES COMMUNES

Actuellement l'archivage dans les communes est régi par l'article 39 LCo. Chaque commune est tenue de posséder un local d'archives sûr, sec et à l'abri du feu, et le Conseil communal assure la conservation et le classement de ses archives. Les communes sont également tenues, en vertu de l'article 34 LTAE, de veiller à ce que le classement de leurs documents officiels facilite leur accès.

La LArch n'annule pas ces dispositions, elle les complète et les précise. Les autorités communales sont donc soumises à la LArch et doivent en respecter les principes en matière d'organisation de l'archivage et d'accès aux archives. Mais elles le font de manière indépendante et conservent elles-mêmes leurs archives. La LArch confirme aussi les prérogatives du Conseil communal en ce qui concerne la gestion des archives communales. C'est à lui que revient la responsabilité de déterminer, en concertation avec l'office des archives, le sort final des documents proposés (élimination ou versement aux archives communales); à lui aussi la responsabilité d'assurer la conservation définitive, le classement et l'accès aux documents archivés. La loi comble par ailleurs un vide juridique en permettant aux communes de collecter des archives privées ayant une valeur patrimoniale. L'office des archives de l'Etat n'a qu'une fonction de conseil et de supervision à l'égard des communes, plus particulièrement en faveur de celles qui ne disposent pas d'archivistes professionnels.

Les considérations du chapitre 3 sur la mise en œuvre et les incidences financières de la LArch valent aussi pour les communes. L'introduction d'un délai transitoire de 5 ans pour l'application de la loi, demandée par plusieurs communes dans le cadre de la consultation, offre aux autorités communales suffisamment de temps pour s'adapter aux nouvelles exigences en matière d'archivage et leur permet de répartir sur plusieurs années l'effort financier exigé. L'application des principes d'archivage contenus dans la loi, en particulier l'élaboration de plans de classements et de calendriers de conservation demandera de manière ponctuelle du travail supplémentaire de la part des communes, mais celles-ci pourront s'appuyer sur les conseils et les directives de l'office des archives de l'Etat et sur le guide pratique pour les archives communales qui sera prochainement publié. Les communes qui n'ont pas encore procédé au classement de leurs archives historiques devront les rendre accessibles, par le biais notamment d'inventaires, ce qui nécessitera également un effort financier ponctuel de leur part.

Les communes ne pourront pas assumer chacune séparément les investissements qui, à moyen et surtout à long terme, se révéleront indispensables dans le domaine de l'archivage à long terme de documents électroniques. Il est donc dans leur intérêt de poursuivre une politique de mutualisation des ressources, que ce soit au niveau intercommunal par le biais du CEG, ou au niveau cantonal en participant, avec l'office des archives et le SIEN, à l'élaboration d'une stratégie commune d'archivage électronique à long terme.

---

<sup>6</sup> Cf. *Rapport et plan d'action relatifs au traitement des dossiers, des données et des documents électroniques* rendu par les Archives fédérales suisses le 10 janvier 2008, sur mandat du Conseil fédéral du 18 janvier 2006 (*Stratégie pour une société de l'information en Suisse*).

## 6. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi qui vous est soumis entraîne des dépenses nouvelles renouvelables de l'ordre de 180.000 francs par année et des investissements à moyen et long terme de l'ordre de 1.450.000 francs. Ces montants étant inférieurs respectivement aux seuils de 500.000 francs déterminant en matière de dépenses renouvelables et de 5 millions de francs déterminant en matière de dépenses nouvelles uniques (art. 4, al. 2, let. a et b, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980), l'adoption de ce projet de loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 mars 1993).

## 7. CONCLUSION

Au vu des éléments qui précèdent, nous vous prions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 30 août 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
C. NICATI

*La chancelière,*  
M. ENGHEBEN

---

# Loi sur l'archivage (LArch)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 30 août 2010.  
*décète:*

## CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

|                     |   |
|---------------------|---|
| Objet               | <b>Article premier</b> La présente loi règle l'archivage des documents produits ou reçus dans le cadre de l'accomplissement des tâches publiques.   |
| Buts                | <b>Art. 2</b> L'archivage des documents, organisé dans l'intérêt public, contribue à assurer:<br><ol style="list-style-type: none"><li>1. la gestion et la traçabilité des activités des autorités cantonales et communales mentionnées à l'article 4;</li><li>2. la justification des droits des personnes physiques ou morales;</li><li>3. la sauvegarde et l'étude du patrimoine historique, économique, social et culturel du canton de Neuchâtel.</li></ol>  |
| Définitions         | <b>Art. 3</b> <sup>1</sup> Par documents on entend toutes les informations enregistrées sur quelque support que ce soit, y compris sur support électronique, ainsi que tous les outils de travail et toutes les données complémentaires qui sont nécessaires à la compréhension et à l'utilisation de ces informations.<br><sup>2</sup> Par archives on entend les documents qui, de par leur valeur archivistique, sont conservés définitivement.<br><sup>3</sup> La valeur archivistique des documents est définie en fonction des buts énoncés à l'article 2.  |
| Champ d'application | <b>Art. 4</b> <sup>1</sup> La présente loi s'applique:<br><ol style="list-style-type: none"><li>1. aux autorités cantonales, à savoir:<br/><ol style="list-style-type: none"><li>a) le Grand Conseil, son bureau et les commissions qui en dépendent;</li><li>b) le Conseil d'Etat, l'administration cantonale et les commissions qui en dépendent;</li><li>c) le pouvoir judiciaire;</li><li>d) les établissements et corporations de droit public cantonaux, leurs administrations ainsi que les commissions qui en dépendent;</li><li>e) les personnes privées, lorsqu'elles accomplissent une tâche de droit public sur délégation d'une autorité cantonale;</li><li>f) les groupements d'autorités.</li></ol></li><li>2. aux autorités communales, à savoir:</li></ol> |

- a) les Conseils généraux et communaux, leurs administrations et les commissions qui en dépendent;
- b) les établissements et corporations de droit public communaux, leurs administrations ainsi que les commissions qui en dépendent;
- c) les personnes privées, lorsqu'elles accomplissent une tâche de droit public sur délégation d'une autorité communale;
- d) les groupements d'autorités.

<sup>2</sup>La présente loi s'applique à l'archivage des documents des autorités énoncées à l'alinéa 1 qui ont été dissoutes.

<sup>3</sup>La présente loi s'applique à l'archivage des documents des institutions aux droits desquelles les autorités énoncées à l'alinéa 1 ont succédé.

<sup>4</sup>Sont réservées les dispositions spéciales du droit fédéral et du droit cantonal en matière d'archivage et de consultation de documents archivés.

## CHAPITRE 2

### Autorités d'exécution

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| Conseil d'Etat                     | <b>Art. 5</b> <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution de la présente loi.  |
| Département et office des archives | <sup>2</sup> Il désigne le département chargé de son application, lequel dispose à cet effet de l'office des archives de l'Etat (ci-après: l'office). |

## CHAPITRE 3

### Gestion et évaluation des documents

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Gestion et évaluation des documents | <b>Art. 6</b> <sup>1</sup> Les autorités cantonales et communales sont responsables de gérer et de conserver d'une manière ordonnée leurs documents jusqu'à l'expiration de leur délai d'utilité administrative et légale. |
|                                     | <sup>2</sup> L'office détermine la valeur archivistique des documents en concertation avec les autorités cantonales et communales.   |
|                                     | <sup>3</sup> Les autorités cantonales et communales tiennent compte des exigences de l'archivage lors de la conception ou du choix de leurs systèmes de gestion électronique des données.                                  |
|                                     | <sup>4</sup> L'office supervise la gestion des documents et leur conservation par les autorités cantonales et communales.  |

## CHAPITRE 4

### Prise en charge des documents

#### *Section 1: Autorités cantonales*

- |                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Obligation de proposer les documents | <b>Art. 7</b> Les autorités cantonales ont l'obligation de proposer à l'office les documents dont elles n'ont plus l'utilité administrative et légale.                  |
| Détermination du sort final          | <b>Art. 8</b> L'office détermine, en fonction de leur valeur archivistique, le sort final des documents qui lui sont proposés.  |
| Versement et élimination             | <b>Art. 9</b> Les autorités cantonales doivent verser à l'office les documents sélectionnés pour une conservation définitive et éliminer les autres documents proposés. |

Tâches de l'office **Art. 10** <sup>1</sup>L'office est responsable de la conservation définitive et du classement des documents archivés.

<sup>2</sup>Il assure leur accès selon les dispositions prévues par la présente loi.

<sup>3</sup>Il veille par ailleurs à la sélection et à la collecte d'archives privées d'intérêt historique, économique, social et culturel et peut conclure des contrats réglant les conditions de leur prise en charge.

### *Section 2: Autorités communales*

Obligation de proposer les documents **Art. 11** Les autorités communales ont l'obligation de proposer au Conseil communal les documents dont elles n'ont plus l'utilité administrative et légale.

Responsabilités du Conseil communal **Art. 12** <sup>1</sup>Le Conseil communal est responsable de la gestion des archives communales.

<sup>2</sup>A ce titre il assure:

- a) la détermination du sort final des documents qui lui sont proposés, en concertation avec l'office;
- b) le versement aux archives communales des documents sélectionnés pour une conservation définitive et l'élimination des autres documents proposés;
- c) la conservation définitive et le classement des documents archivés;
- d) l'accès aux archives communales selon les dispositions prévues par la présente loi.

<sup>3</sup>Il peut collecter des archives privées d'intérêt historique, économique, social et culturel et conclure des contrats réglant les conditions de leur prise en charge par la commune.

## CHAPITRE 5

### **Accès aux archives**

Libre accès et délai de protection **Art. 13** <sup>1</sup>Toute personne a le droit d'accéder librement aux archives après l'expiration d'un délai de protection de 30 ans, sous réserve des articles 14 et 15.

<sup>2</sup>Le délai de protection court à partir de la date du document le plus récent d'un même dossier ou d'une même affaire.

Prolongation du délai de protection pour les données personnelles **Art. 14** <sup>1</sup>Les archives classées selon des noms de personnes et qui contiennent des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité sont soumises à un délai de protection de 85 ans, à moins que la personne concernée n'en ait autorisé la consultation.

<sup>2</sup>Le délai de protection prolongé expire trois ans après le décès de la personne concernée.

Autres restrictions de l'accès **Art. 15** L'accès aux archives est limité ou exclu si:

- a) un travail manifestement disproportionné en découle;
- b) l'état de conservation des documents archivés le requiert.



|  |  |
|--|--|
| Documents diffusés   | <b>Art. 16</b> La consultation des documents archivés qui, lors de leur production ou au cours de leur utilisation, étaient accessibles au public n'est pas soumise à un délai de protection.  |
| Consultation par les autorités                                 | <b>Art. 17</b> <sup>1</sup> Les autorités cantonales et communales qui ont versé des documents peuvent les consulter librement pendant le délai de protection.<br><sup>2</sup> La consultation par une autorité des documents versés par une autre autorité est soumise aux mêmes conditions que les demandes de consultation par le public.   |
| Renseignements donnés aux personnes concernées et contestation | <b>Art. 18</b> <sup>1</sup> La communication de renseignements aux personnes concernées et le droit d'accès de celles-ci aux archives sont régis par les dispositions de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD), du 30 septembre 2008.<br><sup>2</sup> Les personnes concernées ne peuvent pas exiger la destruction ni la rectification de données; elles ne peuvent qu'en faire mentionner le caractère litigieux ou inexact. |
| Consultation pendant le délai de protection                    | <b>Art. 19</b> <sup>1</sup> L'office, respectivement le Conseil communal, accorde à toute personne ou autorité qui en fait la demande l'accès aux documents archivés pendant le délai de protection si aucun intérêt prépondérant public ou privé ne s'y oppose.<br><sup>2</sup> La consultation peut être assortie de charges et de conditions.   |
| Gratuité et émoluments   | <b>Art. 20</b> <sup>1</sup> L'accès aux archives est gratuit.<br><sup>2</sup> Un émolument est perçu lorsque des copies sont émises ou que l'accès à un document archivé nécessite un travail d'une certaine importance.   |

## CHAPITRE 6

### Utilisation des archives

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| Inaliénabilité et imprescriptibilité | <b>Art. 21</b> <sup>1</sup> Les archives sont inaliénables.<br><sup>2</sup> Elles ne peuvent pas être acquises par prescription.   |
| Exemplaires justificatifs            | <b>Art. 22</b> Les auteurs de travaux et de publications faits à partir d'archives sont tenus d'en indiquer précisément la source et d'en remettre gratuitement un exemplaire à l'office ou au Conseil communal.   |
| Utilisation à des fins commerciales  | <b>Art. 23</b> <sup>1</sup> L'utilisation des archives à des fins commerciales nécessite une autorisation de l'office ou du Conseil communal.<br><sup>2</sup> Cette autorisation est subordonnée à la conclusion d'un contrat régissant l'utilisation des archives, la perception de frais et une éventuelle participation aux gains du canton ou de la commune. |

## CHAPITRE 7

### Dispositions pénales

**Art. 24** <sup>1</sup>Quiconque intentionnellement ou par négligence:

a) endommage, dissimule, aliène ou détruit des documents archivés;

b) divulgue, sans y avoir été autorisé, des informations contenues dans des documents archivés soumis à un délai de protection;

sera puni de l'amende.

<sup>2</sup>La complicité et la tentative sont punissables.

## CHAPITRE 8

### Procédure et voies de recours

Procédure et voies de recours **Art. 25** Les décisions prises en vertu de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au département, puis au Tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

## CHAPITRE 9

### Dispositions finales

Abrogation **Art. 26** La loi sur les archives de l'Etat, du 9 octobre 1989, est abrogée.

Modification du droit en vigueur **Art. 27** La modification du droit en vigueur est réglée dans l'annexe.

Disposition transitoire **Art. 28** Les autorités disposent d'un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour proposer à l'office, respectivement au Conseil communal, les documents dont, à cette date, elles n'ont plus l'utilité administrative et légale.

Référendum **Art. 29** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur et publication **Art. 30** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.  
<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

Les actes législatifs ci-après sont modifiés comme suit:

**Loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964**

*Art. 39, al. 2*

<sup>2</sup>Le Conseil communal assure l'archivage, sous la surveillance du département chargé de l'exécution de la loi sur l'archivage, du...

**Loi sur la protection des biens culturels, du 27 mars 1995**

*Art. 8c; 10a, al. 2; 30, al. 3 et 30a*

L'expression "service des archives" est remplacée par l'expression "office des archives".

**Loi sur la protection des données (LCPD), du 30 septembre 2008**

*Art. 24, al. 1*

Conformément à la loi sur l'archivage, du..., les autorités proposent à l'office des archives de l'Etat de reprendre toutes les données dont elles n'ont plus besoin.

## TABLE DES MATIERES

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>RÉSUMÉ</b> .....   | 1     |
| <b>1. INTRODUCTION</b> .....  | 2     |
| 1.1. Généralités .....  | 2     |
| 1.2. Contexte .....   | 2     |
| 1.2.1. Contexte législatif .....  | 2     |
| 1.2.2. Contexte archivistique .....   | 3     |
| 1.2.3. Contexte technologique .....   | 4     |
| 1.3. Présentation générale de la loi.....   | 5     |
| 1.3.1. Les objectifs de la loi.....   | 5     |
| 1.3.2. Champ d'application.....   | 7     |
| 1.3.3. L'office des archives de l'Etat: missions et ressources.....                             | 8     |
| 1.3.4. Résultat de la procédure de consultation.....  | 12    |
| <b>2. COMMENTAIRE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI<br/>SUR L'ARCHIVAGE</b> .....                    | 12    |
| <b>3. MISE EN ŒUVRE ET INCIDENCES FINANCIERES</b> .....   | 25    |
| 3.1. Préambule .....  | 25    |
| 3.2. Objectifs et mesures à court terme: mise en place des conditions-cadre .....               | 26    |
| 3.3. Objectifs et mesures à moyen terme: application des principes.....                         | 28    |
| 3.4. Objectifs et mesures à long terme: déploiement des processus d'archivage électronique..... | 29    |
| 3.5. Planification .....  | 30    |
| 3.6. Evaluation des conséquences financières .....  | 31    |
| 3.7. Synthèse.....  | 34    |
| 3.8. Redressement des finances.....   | 34    |
| <b>4. REFORME DE L'ETAT</b> .....   | 35    |
| <b>5. CONSÉQUENCES POUR LES COMMUNES</b> .....  | 36    |
| <b>6. VOTE DU GRAND CONSEIL</b> .....   | 37    |
| <b>7. CONCLUSION</b> .....  | 37    |
| <b>Projet de loi sur l'archivage (LArch)</b> .....  | 38    |
| <b>Annexe: Modification du droit en vigueur</b> .....   | 43    |